



La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo:

avances y brechas en el ejercicio de derechos





La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo:

avances y brechas en el ejercicio de derechos

El desafío: incrementar los esfuerzos orientados a que todos los y las adolescentes terminen el bachillerato para asegurar la continuidad de sus procesos educativos y de vida.





La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo:

avances y brechas en el ejercicio de derechos



El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Plan Internacional, el Observatorio Social del Ecuador y UNICEF ponen a disposición información analítica sobre la niñez y adolescencia con el propósito de motivar la formulación de políticas públicas dirigidas a avanzar en la garantía de los derechos y en la reducción de las brechas detectadas hacia el logro de la equidad y justicia social.



Beatriz Tola Bermeo
Ministra de Inclusión Económica y Social
Presidenta del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)

Álvaro Sáenz Andrade / Secretario Técnico del CNII

Francisco Carrión Sánchez / Asesor CNII

Mónica Dávila Jarrín / Asesora CNII

Rosana Viteri Burbano / Directora de Plan Internacional

Verónica Zambrano Albuja / Gerente de Programas de Plan Internacional

Caroline Reed Coloma / Presidenta Fundación Observatorio Social del Ecuador

Margarita Velasco Abad / Directora Fundación Observatorio Social del Ecuador

Grant Leaity / Representante UNICEF Ecuador

Jorge Vallès / Representante Adjunto UNICEF

Paúl Guerrero / Oficial de Monitoreo y Evaluación UNICEF

Michel Guinand / Oficial de Política Pública UNICEF

Estudio elaborado por:

Margarita Velasco Abad
Soledad Álvarez Velasco
Gioconda Carrera Herrera
Alison Vásquez Rodríguez

Comentarios: Daniela Trucco y Nieves Rico. División de Desarrollo Social de la CEPAL

Asesoría: Jesús Tapia López, Francisco Carrión Eguiguren y Caroline Reed Coloma

Administración: Tatiana Cevallos Sanmartín

Edición: Álvaro Campuzano Arteta

Diseño gráfico: Edward Cooper Recalde

Fotografía portada: Cristóbal Corral **Fotografías:** Archivos UNICEF y Plan Internacional

Imprenta Noción

ISBN: 978-9942-9890-1-7

Tiraje: 2.000 ejemplares
Septiembre, 2014.

Para reproducir cualquier sección de esta publicación es necesario solicitar permiso.
Se garantizará el permiso de reproducción gratuita a las organizaciones educativas y sin fines de lucro.

2014. Observatorio Social del Ecuador.
Portete E13-189 y Eloy Alfaro. Quito-Ecuador
Teléfono: (593 2) 2443516 extensión 125 y 116
www.odna.org.ec

Los materiales de esta publicación han sido comisionados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Las designaciones y mapas contenidos en la misma no implican ninguna opinión sobre el estatuto legal de ningún país ni de su territorio, o de sus autoridades o de la delimitación de fronteras.

UNICEF no se hace responsable de la veracidad o exactitud de las informaciones vertidas en esta publicación. Las opiniones expresadas reflejan los puntos de vista personales de las personas que han contribuido a esta publicación y no reflejan necesariamente las políticas ni la visión del UNICEF ni de ninguna otra organización involucrada o nombrada en esta publicación. El texto no ha sido editado de acuerdo a los estándares oficiales de publicación del UNICEF, por lo que tanto UNICEF como sus aliados no aceptan ninguna responsabilidad por posibles errores.



Contenidos



Presentación	2
Prólogo	6
Introducción	10
Capítulo I.	
Ecuador: la desigualdad en un país de renta media alta	14
1. Los países de renta media	16
2. Más allá del ingreso per cápita: la persistencia de brechas estructurales	18
3. Ecuador, los desafíos de un país de renta media alta	25
Capítulo II.	
Desafíos para avanzar en el cumplimiento universal de los derechos de niñas, niños y adolescentes	42
Brechas	44
1. De desigualdad	48
2. De condiciones de vivienda	52
3. De salud	67
4. De educación	75
5. En la protección especial y el cuidado	75
5.1. La violencia	75
5.2. Consumo de alcohol y de drogas	81
5.3. Los niños y niñas en conflicto con la ley	81
5.4. El registro del nacimiento	83
5.5. Vivir sin padre y madre	84
5.6. Las adolescentes casadas o en unión libre	86
5.7. El cuidado infantil	87
5.8. El trabajo infantil	92
5.9. La situación de las niñas	100
5.10. La niñez y movilidad humana	101
6. Los Índices de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN)	101
Capítulo III.	
Respuestas del Estado	106
1. La inversión social: respuesta de la planificación del Estado	108
1.1. Política fiscal y gasto social en Ecuador: tendencias del período 1980-2013	109
1.2. Progresividad o regresividad del gasto social relacionado con infancia en Ecuador	116
2. La renovada institucionalidad y las políticas públicas de impacto para la niñez y la adolescencia	120
2.1. Brechas de ingresos, de pobreza y de desigualdad	122
2.2. Brecha de acceso y de calidad de la educación	123
2.3. Brecha de acceso y de calidad de la salud	127
2.4. Brecha de acceso y cobertura del sistema de protección especial y cuidado	131
3. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y el cierre de las brechas	136
3.1. Inversión social para lograr las metas del PNBV	140
Capítulo IV.	
Desafíos para avanzar en el cumplimiento universal de los derechos de la niñez y la adolescencia	146
Apunte metodológico	154
Anexo	162
Glosario	166

Presentación



La transformación estructural de la Patria se consolida; los logros políticos, institucionales, económicos y sociales son inobjetable. El País cuenta con una estabilidad política y una creciente confianza de la población en las instituciones, se ha fortalecido la democracia participativa; los avances en inclusión social y disminución de la desigualdad ofrecen una esperanza para los secularmente excluidos; el sistema de educación básica ha logrado una cobertura casi universal al igual que los servicios de salud. Se han ampliado los servicios básicos y el acceso a vivienda saludable; la estrategia económica se traduce en mayor de riqueza social, el incremento del ingreso de los hogares, la reducción de personas en situación de pobreza. El futuro es sin duda alentador.

Este futuro promisorio se sostiene por el conjunto de políticas e inversiones públicas dirigidas a configurar un nuevo país sin desigualdad, justo y solidario garante del desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. Los esfuerzos dirigidos hacia esta población buscan asegurar el cambio irreversible de nuestra sociedad.

Existe conciencia y compromiso para enfrentar los retos para avanzar en el cumplimiento universal de los derechos de niñas, niños y adolescentes: es imperativo superar las demandas insatisfechas de cuidado, mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado; erradicar el maltrato y la violencia en las relaciones cotidianas, y garantizar la protección especial de aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos derechos son conculcados por la explotación laboral, la violencia o el abuso sexual. La Estrategia para la Primera Infancia y el Desarrollo Infantil Integral, que implementa el Gobierno Nacional busca atender a dichos desafíos.

Los datos sobre permanencia de las y los adolescentes en el sistema escolar y el consumo de alcohol y drogas, y las muertes tempranas, alertan sobre la necesidad de innovar las políticas públicas preventivas y de protección dirigidas a este grupo. También es imperativo concentrar esfuerzos en la reducción del embarazo en las adolescentes.

La conformación de los Consejos Nacionales de la Igualdad y de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos constituye una oportunidad para fortalecer el sistema de protección integral para niñas, niños y adolescentes, las acciones convergentes de los diversos niveles de gobierno coadyuvarán para enfrentar la complejidad de la situación. La tarea consiste en continuar materializando los mandatos contenidos en la Constitución 2008 para incidir en las realidades cotidianas de los ciudadanos y ciudadanas de todas las edades, pueblos y nacionalidades, géneros, situaciones de discapacidad y movilidad humana que habitan en el Ecuador. Para lograrlo convocamos al compromiso individual y colectivo de todas y todos.

Beatriz Tola Bermeo
Ministra de Inclusión Económica y Social
Presidenta del CNNA-CNII

Prólogo



La publicación “La Niñez y Adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos”, presenta los logros y desafíos que el país enfrenta en la protección, defensa y cumplimiento de derechos para este grupo poblacional. Se analiza los cambios ocurridos en los últimos años, la efectividad de las políticas públicas, y se constata la convergencia de la acción gubernamental para superar la reproducción intergeneracional de la desigualdad. Junto con los avances en comparación con décadas previas, se presentan nuevos desafíos y se advierte la persistencia de asimetrías basadas en condiciones de edad, identidad étnica, género, discapacidad y situación de movilidad humana.

El papel activo del Estado en la distribución de los ingresos y la riqueza, el incremento registrado en la inversión pública a partir de 2007, ha tenido como resultado el aumento de la capacidad adquisitiva de los hogares, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, el creciente acceso a los servicios públicos de educación y salud, y la ampliación de la protección social. Todo ello ha detonado un proceso de movilidad económica, y un significativo crecimiento de la clase media; se reducen las brechas de bienestar y se ha modificado la estructura de los riesgos sociales. Esto con el fin último de construir el Buen Vivir y la justicia social.

En el período 2004 – 2012 la inversión social se incrementó del 4.2% al 10.9% del PIB. Esto se refleja en el presupuesto del sector educación donde se invirtió 858 millones de dólares, cifra que se quintuplicó a 4,366 millones en ocho años. Igualmente, en el sector salud, de 371 millones de dólares el presupuesto aumentó a 1,671, y en inclusión, ascendió de 260 millones de dólares a 1,243 millones.

La educación básica ha llegado casi a la universalización. A la par, según datos de 2013, aproximadamente 88 mil niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años no ejercían su derecho a la educación. En lo referente a los adolescentes entre 15- 17 años de edad, existen avances relevantes en este ámbito, siendo también, necesario persistir y fortalecer las políticas públicas de inclusión que permitan el cierre de brechas en este grupo etario. De la información mostrada en este estudio, se deduce además la necesidad de mejorar y fortalecer el diálogo y las relaciones entre docentes y estudiantes.

El trabajo infantil es uno de los obstáculos que enfrentan las niñas y niños para su desarrollo integral. La última encuesta realizada por el INEC sobre trabajo infantil señala que al 2012 había aproximadamente 360.000 niñas, niños y adolescentes trabajadores. El cumplimiento de la meta para erradicar toda forma de explotación laboral en la niñez y adolescencia, establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir, involucra a la empresa privada, a todos los niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Se resalta una importante reducción de la mortalidad infantil que desciende en una década (2000-2011) de 18.9 a 10 por mil nacidos vivos. La cobertura y gratuidad de servicios de salud pública ambulatoria, en centros y sub-centros de salud y hospitales asciende al 74%. Es así que el acceso al parto institucional se incrementó al 94% en el año 2012 y los alumbramientos atendidos por una partera o familiares se redujeron del 20% al 6% entre el período 2004-2012. En adelante el desafío es asegurar que ningún niño o niña o madre muera por causas prevenibles.

Asimismo, el estudio destaca que el embarazo, parto y puerperio representan la mitad de las causas de hospitalización entre las adolescentes de 10 a 17 años (50%). La relación educación y embarazo de las adolescentes señala que el 100% estudiaba antes de embarazarse y luego del parto el 30% volvió a las aulas. Estos datos alertan sobre la necesidad de fortalecer condiciones y oportunidades para que las y los adolescentes no deserten del sistema educativo. Además, las causas de muertes violentas en este grupo, por suicidio, accidentes de tránsito y homicidio, son situaciones que requieren de atención especial.

Otro aspecto a señalar es el incremento del consumo de alimentos llamados chatarra, que unido a la falta de ejercicio, generan cuadros de sobrepeso y obesidad en la niñez y adolescencia, situación que coexiste con la desnutrición crónica de niños y niñas entre 0 y 5 años de edad. Además, en la información se detecta que las niñas, niños y adolescentes inician el consumo de alcohol antes de los 14 años y en el consumo de drogas se registra un efecto multiplicador. Las familias, la sociedad, el sector privado, los medios de comunicación y Estado son corresponsables de la erradicación de estos problemas sociales.

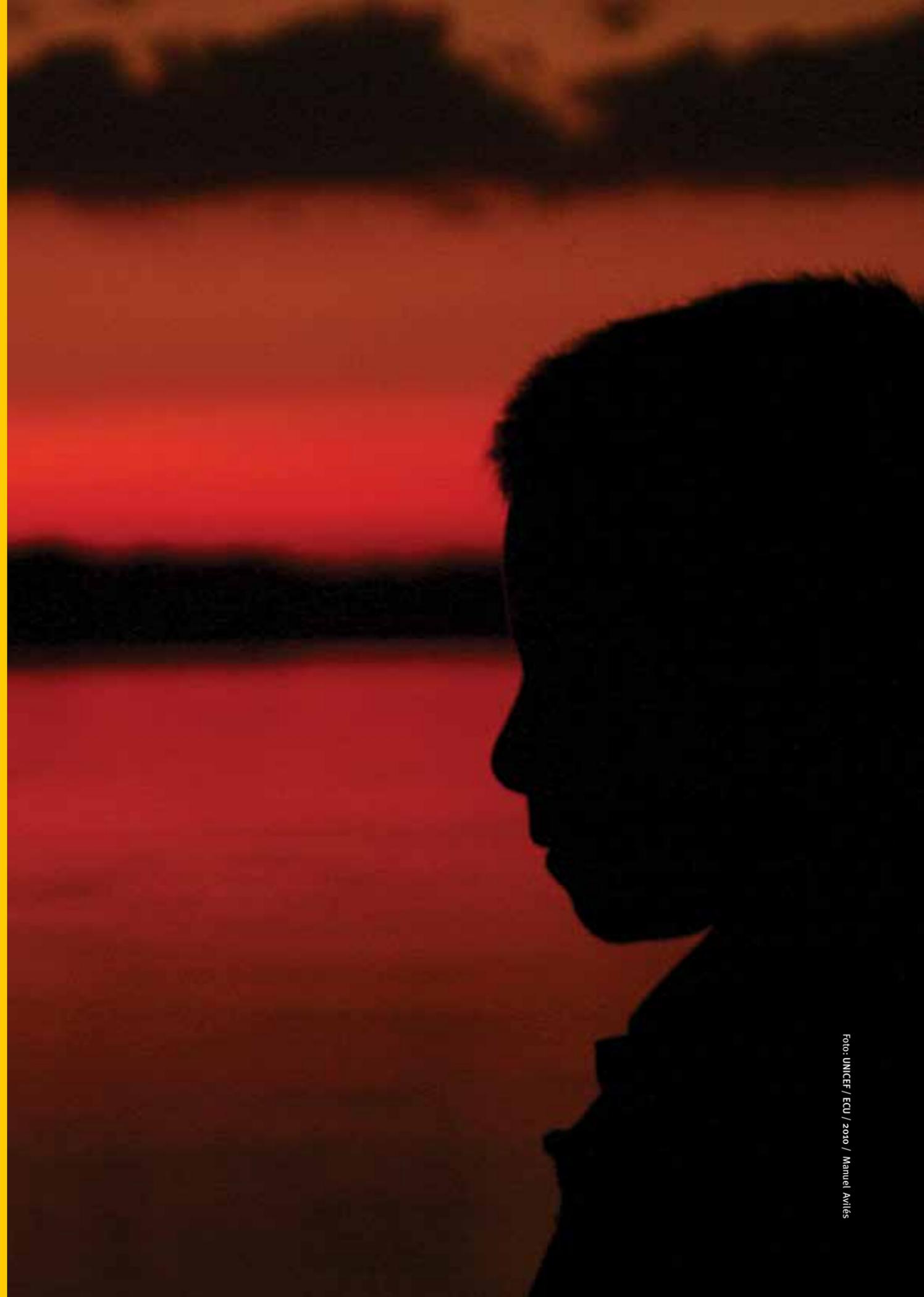
El maltrato y la violencia afectan la autoestima de niñas, niños y adolescentes. En los estudios, en base a datos 2010, se muestra que en los hogares el 44% de los niños de 5 a 17 años están expuestos a castigos violentos (golpes, insultos, encierro). La violencia subsiste también en el sistema educativo, donde el 30% de los niños sufren castigos violentos (golpes, insultos, privación de recreo); 23% de niños, niñas y adolescentes indígenas sufren golpes por parte de sus profesores; 16% sufren burlas por parte de sus docentes, en comparación con 3% de niñas, niños y adolescentes afro-ecuatorianos y 6% de blanco-mestizos. La información presentada muestra la necesidad de fortalecer el respeto en las relaciones entre adultos y niñas, niños y adolescentes, y fomentar una cultura de buen trato en todos los espacios de convivencia.

Los desafíos convocan a la corresponsabilidad de las familias, la sociedad y de los distintos niveles de gobierno. Urge la incorporación de los enfoques de igualdad: intergeneracional, discapacidad, intercultural, movilidad humana y de género en el accionar estatal para avanzar en la inclusión, la igualdad y la justicia social.

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Plan Internacional, el Observatorio Social del Ecuador y UNICEF ponen a disposición el estudio sobre “La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos” para contribuir en la formulación de las políticas públicas en función de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Álvaro Sáenz Andrade, CNII
Rosana Viteri Burbano, Plan Internacional
Margarita Velasco Abad, Observatorio Social del Ecuador
Grant Leaity, UNICEF

Introducción



Si una palabra podría definir al Ecuador del siglo XXI ésta sería el cambio. Entre 2000 y 2013 una serie de transformaciones vitales, demográficas, sociales, económicas y políticas han reconfigurado en diversos sentidos al país en su búsqueda del Buen Vivir. La movilidad social ascendente define al Ecuador contemporáneo, dando cuenta de una reducción de la pobreza y de la brecha de desigualdad. Si en 2000 el porcentaje de pobres por ingreso era de 64.4% (SIISE, 2013), para 2013 ese porcentaje se redujo a 25.6% (INEC, 2013). El Coeficiente de Gini, indicador que mide la desigualdad, también se ha reducido: en 2000 era de 0.565 y actualmente es de 0.485 (INEC, 2013). Por último, el incremento en el ingreso nacional bruto per cápita ha permitido que el Ecuador, al igual que la gran mayoría de países de la región, sea considerado actualmente ya no como un país de renta media baja, sino como un país de renta media alta.

El crecimiento poblacional también ha sido uno de los signos del cambio de este período. Si a inicios de la primera década del nuevo siglo en Ecuador vivían 12'920.092 personas, hoy lo habitan 15'669.525 (INEC, 2014). Se trata de un país mayoritariamente joven: el 50% de la población tiene menos de 25 años de edad, mientras que en 2001 este sector poblacional correspondía al 30,8% del total de habitantes (CEPAR, 2003 en Vásconez, 2006). El Ecuador actual es, además, un país predominantemente urbano. Ya en 2001 más de la mitad de la población vivía en ciudades. Hoy ese porcentaje se ha incrementado en casi 3 puntos: pasó de 60.4% en 2001 a 63% en 2013 (INEC, 2014).

La comprensión de este contexto socioeconómico general es fundamental para el desarrollo de los Consejos Nacionales de Igualdad. Consecuentemente, si bien el presente documento se enfoca en analizar la primera fase del ciclo vital, no pierde de vista las relaciones entre las diversas etapas de la vida. Todas las transformaciones que hemos apuntado brevemente han sido, en buena medida, producto de la recuperación del rol del Estado, de la ampliación de la inversión social, de un adecuado manejo económico y del período de estabilidad política que hoy atravesamos. En efecto, el contexto económico y político actual contrasta con el de las décadas de 1980 y 1990 que fueron tan deficitarias en cuanto a avances en el desarrollo social (OSE y UNICEF, 2003). Las décadas precedentes se caracterizaron por limitados avances en la cobertura de los servicios sociales, por el aumento de la desigualdad y de la pobreza, por un crecimiento económico lento, por la inflación, la baja

productividad e inestabilidad fiscal y monetaria, por una permanente inestabilidad política, por continuas situaciones de corrupción y, en términos generales, por la degradación del Estado de derecho (Camacho y Hernández 2009; Bustamante et. al., 2006). Como epítome de estas tendencias en la historia reciente, el año 1999 sobresale como un hito. En ese año una serie de eventos críticos se desencadenaron: la crisis del sistema financiero, la entrada de la dolarización en la economía ecuatoriana, el incremento del desempleo a nivel nacional, el rápido empobrecimiento de la población y la estampida migratoria.¹

Indudablemente el escenario actual es distinto. Desde 2007 el Ecuador continuaba su recuperación económica —auspiciada primordialmente por el aumento del precio del petróleo—, de reformas constitucionales, de cambio generacional en la clase política, de crecimiento y modernización en la administración pública, de inversión en los servicios sociales y de puesta en marcha de políticas y programas bajo una nueva planificación del Estado que pretende favorecer mayoritariamente a los grupos sociales históricamente marginados. Estas medidas han tenido efectos evidentes en el mayor acceso y cobertura de la educación, salud, protección social y, en general, en las condiciones, calidad de vida y en el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, en suma, en la trayectoria hacia el Buen Vivir.

No obstante, más allá de estos innegables avances, en el país persisten formas de exclusión geográfica, étnica, género, etaria, socio-económica, de situaciones de discapacidad y de movilidad humana. Consecuentemente, se siguen registrando limitaciones en la garantía de derechos, sobre todo entre la población más vulnerable. Este carácter contradictorio de los avances es, justamente, un rasgo definitorio de aquello que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012) denomina países de renta media alta. Tales países, se sostiene desde este organismo internacional, reflejan una realidad heterogénea en sus condiciones de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera. La CEPAL alerta que más allá del aumento en el ingreso per cápita registrado en este tipo de países, es fundamental indagar en las brechas estructurales que perduran en el ingreso de la población, en la productividad e innovación, en la infraestructura, en el acceso y calidad de la educación y de la salud, en la fiscalidad, en las relaciones de género y en el medio ambiente. Esas brechas entrañan profundas diferencias en las condiciones y oportunidades de vida y, por ende, en

el cumplimiento de derechos entre diversos grupos poblacionales, revelando disparidades socioeconómicas territoriales. La heterogeneidad en las condiciones de vida explicaría por qué en países como Ecuador existen territorios donde los niveles y oportunidades de vida de un sector de la población se asemejan a las de los países más ricos, mientras que otras zonas y poblaciones todavía están confinadas a la marginación. De ahí que la CEPAL insista en que el principal desafío de estos países sea superar la desigualdad y revertir esas brechas estructurales (CEPAL, 2012: 10-12). Comprender críticamente estas brechas es, pues, una tarea urgente para avanzar en un proceso de cambio real que llegue hasta las causas estructurales de la desigualdad para superarla.

En Ecuador, por lo menos en términos del marco legal y político, el desafío de superar la desigualdad estructural no ha pasado desapercibido en estos años de cambio. En el tercer artículo de la Constitución de 2008 se establece que uno de los deberes primordiales del Estado es la garantía sin discriminación del efectivo goce de derechos, la erradicación de la pobreza y la redistribución equitativa de recursos y riqueza. En la nueva carta magna se reconocen, además, acciones afirmativas que auspicien la igualdad real, a favor de las personas que se encuentren en situación de desigualdad. Se define la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación como derechos de libertad (artículo 66) y, asimismo, se establecen como principios de la política pública la equidad y la solidaridad como mecanismo (re)distributivo para alcanzar la igualdad en los resultados (artículo 85). Estos lineamientos constitucionales han sido las bases para la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) para los períodos 2009-2013 y 2013-2017. De hecho, en el segundo objetivo del más reciente PNBV se propone alcanzar la igualdad real en la diversidad y avanzar en la erradicación de la pobreza mediante la garantía de derechos, en la inclusión económica y social, en la (re)distribución de la riqueza, en la eliminación de toda forma de violencia y discriminación, en la democratización de medios de producción y en la consolidación de mecanismos de protección integral. Siguiendo el mandato constitucional, el PNBV 2013-2017 prevé la creación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (artículo 340) para el pleno cumplimiento de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida. Es decir, se trata de un enfoque intergeneracional y desde la familia que aspira a crear y consolidar mecanismos de protección integral y de cuidado que abarquen la gestación, niñez, adolescencia, juventud, adultez, vejez y fallecimiento, priorizando a los grupos más vulnerables así como a las zonas de mayor marginación territorial.

Estas propuestas estatales para enfrentar la desigualdad tienen diferentes grados de desarrollo e implementación, lo que complica aún más la superación de brechas estructurales. Ecuador es un país donde perdura la heterogeneidad en las condiciones y oportunidades de vida de la población y en el cumplimiento de sus derechos. Caracterizar esas desigualdades según pertenencia étnica, territorial, de género o por condición socio-económica es un ejercicio analítico necesario que sin duda contribuiría al mejoramiento de la política pública.

Dado que Ecuador es un país con una población mayoritariamente joven, y debido a que esta etapa del ciclo de vida determina el tipo de desarrollo futuro, a lo largo de este documento indagaremos la primera fase de esta etapa: la niñez y la adolescencia. ¿Cuál es la situación de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador contemporáneo en términos de logros en el cumplimiento de sus derechos? ¿Qué implicaciones tiene para este grupo social que el país sea hoy un país de renta media alta? ¿Cuáles son las brechas que dificultan el logro de la igualdad en el ejercicio de derechos a lo largo del ciclo de vida y en particular en la niñez y adolescencia? ¿Cuál ha sido la respuesta estatal frente a la persistencia de brechas estructurales y en particular a favor de la primera etapa del ciclo de vida? ¿Cuáles son los mayores desafíos que el Ecuador contemporáneo debe enfrentar para garantizar una mejoría en la calidad y oportunidades de vida para la infancia y adolescencia?

A través del análisis que se presenta a continuación pretendemos aportar en la búsqueda de respuestas para estas complejas interrogantes. En base a la propuesta teórica y metodológica desarrollada por la CEPAL (2012) para el estudio de brechas estructurales en los países de renta media y, complementariamente, a través de operacionalizar en indicadores diversos marcos legales nacionales (Constitución Política de 2008 y PNBV 2013-2017) e internacionales (Convención de los Derechos del Niño, Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Ecuador, Convención para la Eliminación de la Discriminación en contra de las Mujeres —CEDAW por su acrónimo en inglés—, Examen Periódico Universal 2012), se caracterizarán e interpretarán los importantes avances alcanzados colocándolos en contrapunto con ocho brechas. Estas brechas analizan: el ingreso por habitante, la pobreza, la desigualdad, el acceso y calidad de la educación, el acceso y calidad de la salud, las condiciones de vivienda, el acceso y cobertura del sistema de protección especial como parte del sistema de protección integral y cuidado, y las relaciones de género. A través de todo este análisis se pretende alertar cómo estas brechas afectan directa o indirectamente las condiciones y

¹ Durante el año 1999 el Ecuador experimentó uno de los empobrecimientos más acelerados en la historia de América Latina. Entre 1990 y 2001 la pobreza nacional aumentó del 39% al 65% (Rojas, 2007:3). Este empobrecimiento estuvo acompañado por una mayor concentración de la riqueza: mientras en 1990 el 20% más pobre percibía el 4,6% de los ingresos, para 2000 ese mismo estrato captaba menos del 2,5%. Por su parte, el 20% más rico de la población concentraba el 52% de la riqueza en 1990, mientras que en 2000 concentraba el 61%. Asimismo, el PIB registró una caída estrepitosa en 1999: se redujo en un 30% con respecto al año anterior. Por último, la tasa de desempleo alcanzó el 14% en 1999 (Acosta, 2006: 10-11).

oportunidades de vida de la niñez y adolescencia. La caracterización e interpretación de esas ocho brechas estructurales estará acompañada de un análisis transversal de las divergencias territoriales, según grupo étnico y pertenencia socio-económica de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera que sea posible identificar tanto los mayores logros alcanzados como los obstáculos y vulnerabilidades para el pleno cumplimiento de sus derechos y las posibles repercusiones a lo largo del ciclo de vida.

Este documento se compone de cuatro capítulos. En el primero se indaga la complejidad que implica ser un país de renta media alta, donde las brechas estructurales impiden la igualdad en el ejercicio de los derechos. Esta reflexión ofrece la base para el segundo capítulo centrado en la situación de la niñez y adolescencia y en el contraste entre las mejorías alcanzadas y la persistencia de brechas estructurales que inciden en el pleno cumplimiento de derechos. En el tercer capítulo se analizan las renovaciones en la institucionalidad y planificación estatales, específicamente aquellas vinculadas con la primera etapa del ciclo de vida. La descripción de los programas y las políticas sociales a favor de los niños, niñas y adolescentes, y las respuestas estatales frente a su protección integral y cuidado, permiten dimensionar los aciertos y los procesos en construcción, así como las problemáticas que persisten en el diseño y ejecución de la política pública. En este capítulo, además, se estudia la evolución de la inversión social desde el Plan Plurianual de Inversión y el impacto de la misma en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, destacando su carácter redistributivo. Finalmente, en el capítulo de cierre se presentan las principales conclusiones a las que arriba este trabajo.

Adicionalmente, en la última parte del documento se incluye un apunte metodológico donde se presenta el procesamiento de información y la construcción de indicadores que sustentan este trabajo.

Bibliografía:

Acosta, Alberto (2006). *Impacto de la migración: una lectura desde la experiencia ecuatoriana*. Quito: UNICEF.

Bustamante, Fernando et. al. (2006). *La sociedad civil en el Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: CIVICUS / Fundación Esquel.

Camacho, Gloria y Hernández, Katia (2009). "Territorios en movimiento: Suscal: migración y ¿desarrollo?". En Camacho, Gloria y Hernández, Katia (editoras), *Miradas transnacionales: visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*. Quito: CEPLAES, SENAMI, págs.: 177-200.

CEPAL (2012). *Los países de renta media*. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAR (2003). *Situación de los adolescentes y jóvenes en el Ecuador*. Quito: Editorial Efecto Gráfico.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2014). "Ecuador en cifras". En: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ecuador-en-cifras/>. Última consulta realizada el 4 de marzo de 2014.

____ (2013). "Pobreza rural en Ecuador baja 4.23 puntos en junio de 2013". En www.inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_content&view=article&id=613%3Apobreza-rural-en-ecuador_423-puntos-en-junio-de-2013&catid=56%3A-dedicados&ITEMID=3

Última consulta realizada el 31 de enero de 2014.

____ (2013). "Reporte de pobreza por ingresos, diciembre 2013". En http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1982&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800 Última consulta realizada el 31 de enero de 2014.

____ (2013). "Actualización de medidas de pobreza y extrema pobreza por ingresos a Diciembre 2008". En http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=168&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800 Última consulta realizada el 31 de enero 2014.

____ (2013a). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.

Observatorio Social del Ecuador (OSE) y UNICEF (2003). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 2003*. Quito: OSE, UNICEF.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (2013). "Pobreza". En: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>. Última consulta realizada el 30 de enero de 2014.

Vásquez Rodríguez, Alisson (2006). "Jóvenes y trabajo: entre la supervivencia y el mercado". En Luciano Martínez Valle (ed). *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO, CEPAL, GTZ, páginas: 17- 38.

Capítulo I.

Ecuador: la desigualdad en un país de renta media alta



Al cierre de la primera década del siglo veintiuno se ha revertido la tendencia predominante durante las décadas de 1980 y 1990, perdidas en términos del desarrollo económico y social latinoamericano. A las continuas crisis económicas y políticas pasadas les ha seguido un período de relativa estabilidad que ha permitido el fortalecimiento, en unos casos más que en otros, de los Estados latinoamericanos y la puesta en marcha y continuidad de políticas económicas y sociales altamente beneficiosas para el desarrollo de la región. La movilidad social y económica ha sido, indudablemente, uno de los mayores avances. Entre 2000 y 2010 en numerosos países del continente la pobreza disminuyó del 40% al 30%, hecho que ha supuesto que más de cincuenta millones de latinoamericanos dejen de ser pobres y que, consecuentemente, la clase media latinoamericana se engrose (Ferreira et.al., 2013). En estos años el ingreso per cápita en la región se incrementó de 4,104 dólares en 2000 a 8,981 dólares en 2012 (CEPAL, 2014), mientras que la desigualdad tuvo una leve reducción de al menos uno por ciento en promedio en el Coeficiente de Gini con respecto a las décadas pasadas (CEPAL, 2012). En balance generalizado, los países latinoamericanos cuentan hoy con economías más fuertes e integradas, menos pobreza, así como con Estados que han asumido mayores responsabilidades frente a la inversión y protección sociales.

Todos estos cambios han repercutido en que los países de la región sean considerados como países de renta media alta. Si bien esta categorización reflejaría una franca mejoría, simultáneamente entraña el reconocimiento de una serie de complejidades: junto a los innegables avances sociales persisten brechas estructurales que convierten a los países de América Latina en los más desiguales del mundo. Se trata de países heterogéneos con respecto a condiciones y oportunidades de vida, donde perdura la pobreza, la inequidad en las relaciones de género y donde todavía queda mucho por hacer frente a la calidad de la salud, de la educación y de la protección social. Es decir, en lo que concierne al pleno goce de derechos económicos y sociales, en los países de la región todavía se excluye a grandes sectores de la población. En esta medida, la persistencia de la transmisión intergeneracional de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida es uno de los mayores obstáculos a ser superados. El propósito de este capítulo es caracterizar y analizar críticamente lo que implica ser un país de renta media ahondando en la comprensión de las brechas estructurales que persisten en América Latina. A continuación se llevará a cabo una indagación que, considerando el marco general de la realidad actual de la región, se centra más

específicamente en Ecuador, país que es el objeto central del presente estudio. Para el fortalecimiento de los Consejos Nacionales de la Igualdad es fundamental partir de esta reflexión ya que uno de sus mandatos está dirigido precisamente a la observancia y apoyo en el diseño de la política pública para los grupos más vulnerables del país.

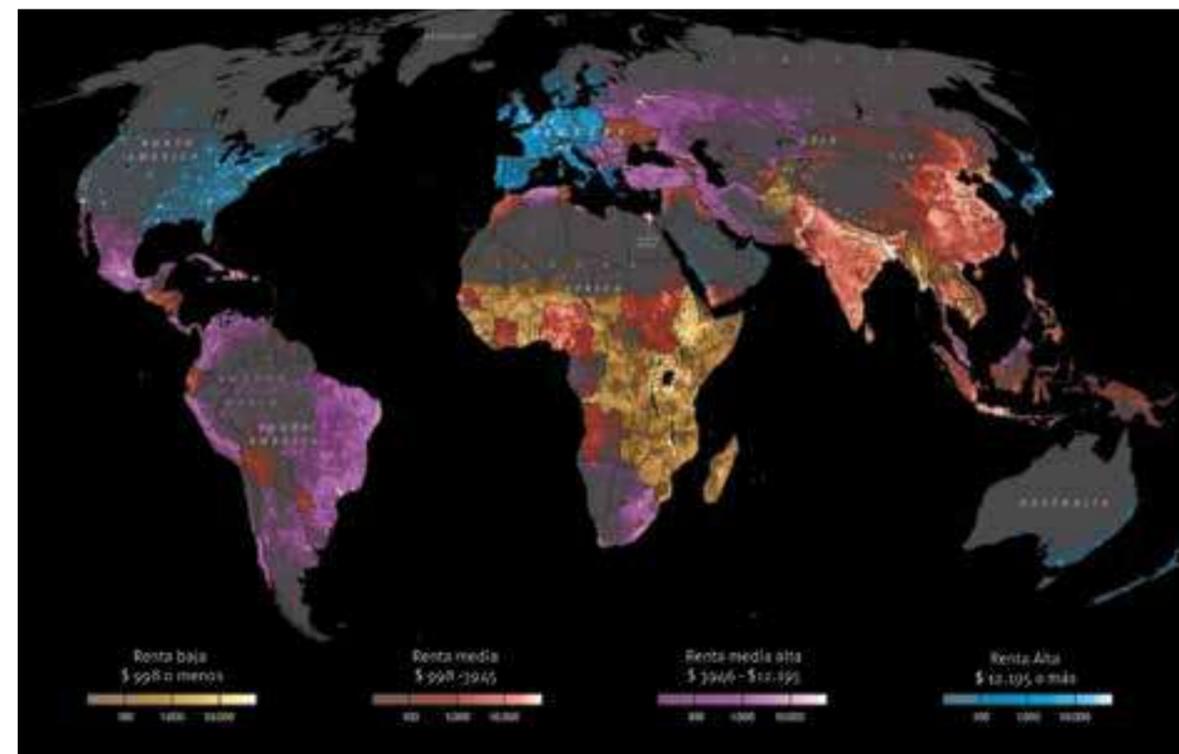
1. Los países de renta media

En la actualidad, más de la mitad de los países del mundo, donde habita el 70% de la población mundial, pertenecen a la categoría de renta media. En América Latina la tendencia es similar: del total de 33 países, 28 son considerados de renta media alta, 4 de ingresos altos, y uno de ingresos bajos (CEPAL, 2012). Se trataría entonces de una región predominantemente de renta media alta. ¿Qué implicaciones tiene esa categorización?

Con el fin de clasificar y comparar la capacidad y el desarrollo económico de los países, desde hace más de tres décadas el Banco Mundial ideó un sistema de categorización basado en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita. De acuerdo al ingreso por habitante, los países del mundo han sido clasificados dentro de tres categorías: países de renta alta, baja, o media, y dentro de esta última categoría se diferencia entre países de renta media alta o media baja. Anualmente, cada primero de julio, el Banco Mundial revisa la clasificación de las economías mundiales sobre la base de las estimaciones del INB per cápita del año anterior. La clasificación de 2013 fue la siguiente: los países cuyo INB per cápita (método Atlas del Banco Mundial) alcanzó los 1.035 dólares o menos se incluyeron en la categoría de renta baja; aquellos en los que el ingreso per cápita fluctuó entre 1.036 y 4.085 dólares se incluyeron en los de renta media baja, mientras que en aquellos de ingreso medio alto se registró un PIB per cápita entre 4.086 y 12.615 dólares; por último, los países de renta alta alcanzaron un ingreso por habitante de 12.616 dólares o más (Banco Mundial, 2014). El mapa que sigue ilustra esta categorización y evidencia cómo América Latina efectivamente es una región de renta media alta prácticamente en su totalidad.

Además de medir y comparar la capacidad económica entre los países, otra de las funciones de esta clasificación es identificar la elegibilidad de los mismos para recibir tanto préstamos del Banco Mundial como asistencia internacional (técnica y financiera) para el desarrollo por parte de otros organismos internacio-

Mapa No.1 Categorización de países de acuerdo a ingreso per cápita



Fuente y elaboración: National Geographic, 2013.

nales. Los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)² basan su criterio de cooperación frente a cada país siguiendo una clasificación semejante a la del Banco Mundial pero categorizándolos de otro modo: los “países desarrollados” serían los países de ingreso alto, y los “países en desarrollo” aquellos de ingreso bajo, medio bajo y medio alto, de acuerdo al Banco Mundial. Para el CAD los posibles receptores de asistencia serían los países en desarrollo (CAD, 2011 en Tezanos Vásquez y Quiñones Montellano, 2012).³ Como se aprecia, el criterio del ingreso per cápita es determinante desde esta perspectiva y el supuesto que está por detrás es que en la medida en que los países mejoran la renta por habitante, disponen de más recursos y herra-

mientas propias para combatir la pobreza y financiar su propio desarrollo y por ende la asistencia internacional sería cada vez menos requerida. Dentro del así llamado “proceso de graduación” del sistema de cooperación internacional se estipula que si los países avanzan de categoría se debe reducir el monto y tipo de asistencia internacional (CEPAL, 2012). De ahí que si un país cambia de categoría la asistencia económica a través de la cooperación internacional que éste recibe se reducirá y transformará. Este es el caso de los países latinoamericanos: ya que 90% de éstos son de renta media alta, siguiendo la clasificación del Banco Mundial, o países en desarrollo de acuerdo a la OCDE, la cooperación internacional en los últimos años ha ido recortando su financiamiento, modificando los objetivos de su asistencia y en algunos casos

² La OCDE, fundada en 1961, agrupa a 34 países miembros, mayoritariamente de renta alta y media alta, y su misión es promover políticas a favor del bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Sus actuales miembros son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía (OCDE, 2014)

³ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también tiene otra forma de clasificar a los países que si bien no se basa exclusivamente en el criterio de ingreso per cápita, sí utiliza una medida similar. El PNUD clasifica a los países por niveles de desarrollo humano mediante el cómputo de un índice sintético, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que captura parcialmente la multi-dimensionalidad del concepto de desarrollo humano agrupando tres dimensiones de cada país: longevidad, educación y poder adquisitivo. Esta última dimensión usa el indicador de renta por habitante tal y como lo hace el Banco Mundial. Así, el cómputo de las tres dimensiones permite establecer una clasificación de países en cuatro niveles de desarrollo humano: “desarrollo humano muy alto” cuyo IDH es superior a 0.79; “desarrollo humano alto” con un IDH entre 0.698 y 0.79; “desarrollo humano medio” con un IDH entre 0.52 y 0.698; y “desarrollo humano bajo” con un IDH inferior a 0.52 (Tezanos Vásquez y Quiñones Montellano, 2012).

incluso se ha retirado (ONUDI, 2013). Si en 1990 se destinaba un 9% de la cooperación internacional a esta región del mundo, en 2009 esa cifra decreció a 7% (CEPAL, 2011).

Ahora bien, a pesar de las funcionalidades que la categorización de países de acuerdo al ingreso per cápita pueda tener, ésta ha sido cuestionada. Por detrás de esa clasificación persiste una preconcepción lineal y evolutiva del desarrollo donde los países de renta alta o países desarrollados aparecen como el modelo ideal al que el resto de países deberían aspirar. Dicho modelo evolutivo no considera las diferencias históricas y políticas existentes entre cada país y, más bien, utiliza un único indicador –el INB per cápita– para crear una clasificación que puede resultar un tanto limitada y arbitraria ya que no captura las complejidades y la multidimensionalidad del desarrollo. Esto es, no reconoce suficientemente las especificidades de la realidad de cada país, incluyendo el rol que cumplen o dejan de cumplir los Estados afectando al desarrollo nacional y, sobre todo, no muestra la persistencia de brechas estructurales, causas fundamentales para comprender las diferencias entre países (CEPAL, 2005, 2010 y 2012). Por ejemplo, en 2012, de acuerdo a la categorización del Banco Mundial Argentina (INB per cápita: 11.573 dólares), Ecuador (INB per cápita 5.170 dólares), México (INB per cápita: 9.640 dólares), Brasil (INB per cápita 11.630 dólares) y otros 25 países adicionales fueron categorizados como países de renta media alta de acuerdo a su ingreso per cápita.⁴ Aparentemente esos países compartirían varios rasgos que los colocan dentro de una misma categoría. Sin embargo, existen claras divergencias en el INB per cápita (por ejemplo, Ecuador alcanza un ingreso por habitante de 5.170 dólares mientras que Brasil llega a 11.630 dólares) que se traduce a su vez en disparidades en los niveles de pobreza y desigualdad entre países. Adicionalmente, entre esos 33 países existen divergencias históricas y estructurales que quedan ocultas bajo el criterio de ser un país de renta media alta.

Siendo así, una de las mayores limitaciones de utilizar una medida promedio del ingreso nacional de acuerdo al número de habitantes es que ésta ignora las contradicciones presentes en cada país. Entre otras, estas contradicciones incluyen las desigualdades en el ingreso, en las condiciones y oportunidades de vida, en el cumplimiento de derechos y en la exclusión a ciertos grupos y territorios históricamente marginados (CEPAL, 2012; Tezanos Vásquez y Quiñones Montellano,

2012). Paradójicamente, son a la vez los países más desiguales y constituyen el hogar de la mayoría de los pobres del mundo: el 70% de personas pobres habitan en ese tipo de países (CEPAL, 2012). Así, para eliminar la pobreza y alcanzar la igualdad plena en el ejercicio de los derechos no solo bastaría con mejorar el ingreso de la población. Se deberían, además, acortar las brechas estructurales que limitan y entorpecen un crecimiento inclusivo. Revertir las brechas estructurales sin duda es el mayor desafío que puede quedar oculto bajo una categorización que solo refleja una aparente mejoría en el ingreso. La CEPAL alerta que es fundamental, entonces, evitar caer en la “trampa de la renta media” (CEPAL, 2010) y avanzar hacia un análisis de las persistentes brechas estructurales para, así, comprender cómo revertirlas y generar un proceso de desarrollo sostenible cuyo eje sea superar la desigualdad e inequidad históricas, más allá de alcanzar únicamente niveles altos de ingreso por habitante.

2. Más allá del ingreso per cápita: la persistencia de brechas estructurales

En 2012 la CEPAL publicó un informe: Los países de renta media: un enfoque basado en brechas estructurales (CEPAL, 2012: 10-14). En este documento se propone un renovado abordaje que amplía el criterio único de la renta per cápita para analizar el tipo de desarrollo, las restricciones y necesidades de los países de renta media a partir de brechas estructurales que limitan o impiden procesos de crecimiento inclusivos. Un análisis basado en este enfoque tiene como objetivo resaltar las formas particulares de desigualdad social, identificar los grupos más vulnerables y dar cuenta de la heterogeneidad productiva y económica. Es decir, se trata de un análisis que se concentra en indagar, a través de indicadores socioeconómicos, las fisuras sociales y económicas históricas o recientes, o bien las brechas estructurales, que debilitan la seguridad social y el bienestar, generando exclusiones y el no cumplimiento de derechos.

Los países de renta media, sean estos de renta media alta o baja, tienen realidades diversas tanto en materia de necesidades y vulnerabilidades como de capacidades y potencialidades (CEPAL, 2012). Son países

demográficamente diversos: un tercio de los mismos concentra a menos de 2 millones de habitantes, mientras que el resto a más de 100 millones. La diversidad entre estos países también se expresa en las condiciones de vida de la población: en un mismo territorio conviven a la vez poblaciones que alcanzan niveles de vida similares a las de los países ricos y poblaciones que continúan viviendo en la marginalidad (UNICEF, 2010). Estas contradicciones en las condiciones y oportunidades de vida y, por ende, en el cumplimiento de derechos, dan cuenta de la persistencia de brechas estructurales que afectan de diversa manera a la infancia, adolescencia, a la juventud, adultez y vejez, es decir a las personas que atraviesan por distintas fases del ciclo de vida. De acuerdo a la CEPAL, son once las brechas estructurales más persistentes: brecha del ingreso por habitante; de desigualdad; de pobreza; de inversión y ahorro; de productividad e innovación; de infraestructura; de educación; de salud; de fiscalidad; de género; y de medio ambiente. La CEPAL sugiere identificar y cuantificar la magnitud de cada una de estas brechas de acuerdo a indicadores específicos levantados en base a la información disponible en cada país. Esto con el fin de dar cuenta de la heterogeneidad socioeconómica que persiste tanto entre los países de renta media como al interior de ellos y, sobre esa base, plantear mecanismos de política inclusiva más adecuados.

En este enfoque se integra la discusión en torno a la multidimensionalidad de la pobreza.⁵ No es una novedad que al interior de los Estados y de los organismos de cooperación internacional ha existido un largo debate en torno a cómo definir y medir la pobreza como paso inicial para identificar a las poblaciones y territorios más vulnerables y diseñar políticas públicas específicas. Tradicionalmente, la pobreza ha sido medida únicamente a partir del ingreso y de las necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, un solo indicador por sí solo no puede captar los múltiples aspectos que constituyen la pobreza. Más allá de este abordaje netamente economicista, la pobreza ha de comprenderse desde su multidimensionalidad. Se deben pues considerar otros aspectos que afectan directamente la calidad de vida de los individuos y que bien pueden derivar en una situación de pobreza. Entre otros, estos aspectos incluyen: percibir ingresos dignos producto de un trabajo bien remunerado en condiciones

óptimas que permita que las necesidades básicas sean satisfechas; llevar una vida saludable, con acceso permanente a servicios de salud de calidad; vivir y crecer en un ambiente no violento; tener acceso a educación de calidad; gozar del cumplimiento de derechos humanos; contar con seguridad personal; y participar en la vida comunitaria (Feres y Mancero, 2001, CEPAL, 2010). Un análisis multidimensional de la pobreza supone indagar en cada uno de estos elementos. Dada la dificultad de emprender una medición de esta envergadura, los estudios de la pobreza usualmente se han restringido a los aspectos cuantificables relacionados con el concepto de carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir, descuidando la atención a la calidad de vida y las capacidades que el individuo puede desarrollar más allá de los bienes materiales. Ampliando esta mirada, Amartya Sen ha argumentado que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus “capacidades” y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente (Feres y Mancero, 2001).

La discusión entorno a la multidimensionalidad de la pobreza empata con el problema de las brechas estructurales porque la persistencia de éstas puede poner en riesgo el desarrollo de las capacidades de un individuo y, sobre todo, puede promover la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad a lo largo del ciclo de vida. De ahí que caracterizar y comprender críticamente las brechas estructurales constituya, sin duda, un paso inicial para aportar en una discusión sobre la pobreza multidimensional. ¿En qué consiste entonces cada una de esas once brechas?

Para empezar, al abordar el problema de la brecha de ingreso por habitante, como ya se señaló, la característica definitoria de los países de renta media es que su ingreso por habitante se ha incrementado a lo largo de la última década y fluctúa entre 1.036 y 4.085 dólares (países de renta media baja), o entre 4.086 y 12.615 dólares (países de renta media alta). No obstante, ese indicador no da cuenta por sí mismo de las diferencias existentes en la percepción del ingreso entre los habitantes de un mismo país. Desde la década de 1970 América Latina ha sido la región más desigual del mundo con respecto al ingreso: el 20% de la población más rica tiene en promedio un ingreso per cápita casi 20 veces superior al ingreso del 20% más pobre (ONU, 2012).

⁵ Las ideas de Amartya Sen, Martha Nussbaum y de otros economistas han establecido un importante marco conceptual para la búsqueda de mediciones multidimensionales de la pobreza. Más allá de la pobreza por NBI lo que se apunta a identificar desde esta perspectiva es la satisfacción potencial de las necesidades humanas. Se trata de concepciones diferentes de la pobreza: la concepción fáctica (NBI) evalúa hechos y la concepción potencial (recursos e ingresos) identifica la capacidad para satisfacer necesidades (Sen, 1992 en Boltvinik, 2013). Desde 2010, el PNUD calcula el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que sustituye a los índices de pobreza humana (IPH e IPH-1/IPH-2). En el IPM se incluyen parámetros de ingresos junto con otros de privaciones que afectan a la vida de las persona a nivel individual en tres aspectos básicos: educación, salud y nutrición. El nivel de vida en cada dimensión comprende un conjunto de indicadores indicativos de privación: relación peso/edad y talla/edad, para nutrición; acceso a agua potable según origen, suministro y tiempo de acceso, para acceso a agua potable; conexión a sistema de alcantarillado, para saneamiento; razón de personas por dormitorio o pieza, material del piso, muro y techos, para vivienda; asistencia escolar y número de años completados, para educación; y acceso a electricidad y tenencia de radio o televisión y teléfono, para información (UNICEF-CEPAL, 2010).

⁴ Siguiendo esta categorización, la gran mayoría de países de la región resultan ser países de renta media alta: Argentina, Ecuador, Nicaragua, Belice, El Salvador, Panamá, Bolivia, Granada, Paraguay, Brasil, Guatemala, Perú, Colombia, Guyana, Santa Lucía, Costa Rica, Haití, San Vicente y las Grenadines, Cuba, Honduras, Surinam, Dominica, Jamaica, Venezuela, República Dominicana y México (Banco Mundial, 2014).

Esta brecha se ahonda todavía más cuando se analiza la distribución del ingreso entre las zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres, de acuerdo al nivel de escolaridad, al tipo de trabajo (formal o informal), y según auto-identificación étnica. Dichas diferencias tienen repercusiones directas en la reproducción y perpetuación de la desigualdad y la pobreza.

Precisamente, al detenernos en el tema de la brecha de desigualdad cabe recordar, de entrada, que el Coeficiente de Gini es la medida tradicionalmente utilizada para dar cuenta del nivel de distribución de ingresos, donde el 0 supone que idealmente los ingresos y el consumo están distribuidos igualitariamente entre toda la población y el 1 representa su opuesto. Para 2009, el Coeficiente de Gini de América Latina fue de 0.52; el de África Sub-Sahariana de 0.44; el de Asia del Este y del Pacífico de 0.41; el de África del Norte y Medio Oriente de 0.38; el de Europa del Oeste y Asia Central de 0.35; y el de los países de la OCDE de 0.33 (CEPAL, 2013). Claramente, la región latinoamericana cuenta con las mayores brechas de desigualdad, tendencia que lamentablemente se reproduce al interior de sus países y que habría de indagar usando el mismo coeficiente.

La persistencia de la brecha de ingreso por habitante y la de desigualdad tiene un efecto directo sobre el incremento de la pobreza. Es decir, estas tres brechas operan de manera concatenada: un cambio en la primera detonará a su vez una modificación en la segunda y tercera brecha. Dado que el ingreso per cápita en la región se ha incrementado, a su vez se ha registrado una reducción –aunque leve– en la desigualdad y –de manera más notoria– en la pobreza. De ahí que apuntar a una distribución cada vez más equitativa del ingreso sea indispensable para alcanzar mejoras en cuanto a la inclusión socioeconómica en la región.

Ahora bien, para caracterizar y comprender la brecha de pobreza en América Latina, es necesario explorar un proceso que ha tenido lugar en los países del continente: la movilidad económica y social. Entre 1995 y 2010, el 40% de los hogares de la región ascendieron de clase. Así, un considerable número de personas que eran pobres a finales de la década de 1990 han dejado de serlo, y otros que no pertenecían a la clase media se han unido a sus filas. Si en 2003 eran 103 millones las personas que pertenecían a dicha clase, a finales de la primera década del siglo veintiuno esta cifra ascendió a 152 millones. De ahí que otro rasgo definitorio de los países de renta media sea, junto a la reducción de la pobreza, la expansión de la clase media (Ferreria et. al., 2013). Algunos rasgos definen a la así llamada “emergente clase media” latinoamericana (Ferreria et. al., 2013): se trata de hogares usualmente

urbanos, con altos niveles de consumo, cuya cabeza de hogar tiene más años de escolarización que en los sectores pobres y cuyo nicho laboral generalmente está vinculado al sector formal; normalmente estos hogares tienen menos hijos y las mujeres participan en el mercado de trabajo más frecuentemente (en América Latina el 73% de mujeres de la clase media entre 25 y 65 años están empleadas o buscan empleo, aunque no necesariamente en condiciones de igualdad, tal como se analizará posteriormente en la brecha de género).

La mayoría de las personas pobres que durante estas últimas décadas ascendieron de clase no se integraron directamente en la clase media, sino que pasaron a formar parte de un grupo que se sitúa entre los pobres y la clase media: los vulnerables. Actualmente ésta constituye la franja social más numerosa de toda la región. El umbral de ingresos per cápita para la clase media es, de acuerdo al Banco Mundial, de 10 dólares diarios como límite inferior y de 50 dólares diarios como límite superior. Para 2009, en América Latina el 68% de la población –más de dos terceras partes– vivía por debajo de los estándares de ingreso de la clase media: 30.5% vivía en la pobreza (con ingresos diarios de entre 0 y 4 dólares al día) y un 37.5% eran vulnerables (con ingresos diarios de 4 a 10 dólares al día) (Ferreira et. al., 2013). Así, el grupo de los vulnerables, mayoritario en la región, es el que requeriría de mayor atención pues sus miembros fácilmente pueden volver a engrosar las filas de la pobreza.

Por otra parte, a pesar de que en América Latina el número de pobres se ha reducido, un 30% de la población no logra salir de esa condición socioeconómica y un 11.8% es indigente (CEPAL, 2013). La pobreza en la región, además, tiene claras distinciones geográficas entre campo y ciudad, de género, según auto-identificación étnica y grupo etario. Por ejemplo, la pobreza urbana es una de las mayores tendencias en la región: más de un cuarto de la población urbana, 111 millones de personas, reside en tugurios o villas miserias, cifra mayor que hace 20 años (ONU, 2012). Frente a este panorama, la CEPAL propone entonces dar cuenta de la distribución de la brecha de pobreza al interior de los países, enfatizando en las distinciones entre pobres, vulnerables y clase media.

En cuanto a la brecha de inversión y ahorro nacional, llama la atención que, en términos comparativos y como porcentaje del PIB, la tasa de inversión de América Latina ha sido históricamente inferior a la alcanzada por otras regiones emergentes. En Asia, por ejemplo, esta tasa aumentó de 27.8% en 1980, a 35% en 1990 y a casi 40% en la primera década del nuevo siglo. En cambio, en 2008, América Latina la mayor

tasa de inversión desde 1980 fue de apenas 23.6% del PIB (Jiménez y Manuelito, 2011 en CEPAL, 2012). En esta región la inversión ha sido bastante menor que las variaciones del consumo (elementos volátiles dentro de las economías) que han contribuido directamente al crecimiento del PIB en los últimos años. De acuerdo a la CEPAL (2012), aunque la inversión es el elemento clave para el crecimiento sostenido ésta ha sido muy baja en la región. Asimismo, el ahorro nacional, que debería ser la clave del financiamiento del Estado, también se ha estancado: para 1980 éste fue de 23.3%, para 1990 se redujo a 20.5% del PIB, y para 2011 remontó a apenas a 20.8%. Es decir, a lo largo de tres décadas el ahorro ha decrecido (CEPAL, 2012).

El nivel de ahorro de un país es de importancia en términos económicos y sociales. El ahorro nacional garantiza que existan recursos suficientes para invertir, por ejemplo, en la expansión del sector productivo, impulsando la mejoría en el ingreso de la población y por ende en sus condiciones de vida. Si el nivel de ahorro de un país es bajo no habrá suficiente disponibilidad de recursos para financiar ni al sector productivo ni al sector social, hecho que repercutirá directamente en la dotación de servicios de salud y educación de calidad.

Por otra parte, las brechas sociales no podrían explicarse sin entender la desigualdad en la calidad y productividad de los puestos de trabajo entre los distintos sectores de la actividad económica –especialmente si se trata del sector informal–. En este sentido, la brecha de productividad e innovación puede reforzar las brechas en las condiciones de vida, en las capacidades de incorporación técnica, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

En América Latina la brecha de productividad e innovación queda evidenciada particularmente en dos hechos: la persistencia del amplio sector productivo informal y la limitada inversión estatal en innovación. Con respecto a la informalidad, su persistencia es una de las causas que pueden incrementar la pobreza y la desigualdad. De acuerdo a datos recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014), existirían aproximadamente 127 millones de latinoamericanos trabajando en condiciones de informalidad, cifra que representa un poco más de la mitad de la población económicamente activa de la región.⁶ Los datos de la OIT revelan que dentro del 20% de la población con menos ingresos, 73.4% están en situación de informa-

lidad. El hecho de que más de la mitad de la PEA esté vinculada a la economía informal es una causa directa para que esa gran masa de trabajadores labore bajo condiciones precarias, sin seguridad laboral ni acceso (en la mayoría de los casos) a seguridad social y que, por tanto, se reproduzca la desigualdad, se amplíe la brecha de productividad y se perpetúe la pobreza.

El incremento en la productividad guarda un estrecho nexo con la innovación. En este campo las políticas para la innovación de la región se enfrentan a un gran desafío. Junto con otras políticas (industriales, educativas y macroeconómicas), las de innovación, contribuyen a generar un ambiente de rápido aprendizaje y de cambio estructural a favor de sectores tecnológicamente más dinámicos. En materia de investigación los países europeos, Estados Unidos y Japón invierten entre el 2% y el 3.6% del PIB en investigación, mientras que en América Latina dicha inversión no supera el 0.5% en promedio (CEPAL, 2012). Por tanto, la región habría de apuntar a modificar esta brecha por dos frentes: reduciendo el sector informal e incrementando la inversión en investigación e innovación. De lo contrario esta brecha continuará contribuyendo en la reproducción de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida.

En América Latina, por otro lado, persiste una significativa brecha de infraestructura y necesidades urgentes de mayor capital físico. En varios países los ajustes fiscales realizados en las últimas décadas perjudicaron la inversión pública e hicieron más notoria la ampliación de la brecha con países que no descuidaron este tipo de inversiones. Para dar impulso a una economía basada en el desarrollo productivo hay que evitar el sesgo de la inversión pública en los presupuestos generales del Estado para que la inversión en infraestructura no se resienta (CEPAL, 2012).

Al analizar otra de las brechas resaltadas por la CEPAL, como ha sido ampliamente reconocido, la educación cumple un rol determinante para reducir la desigualdad de una generación a otra. Por tanto es clave invertir en reducir la brecha de educación, particularmente por nivel socioeconómico, género, territorio y etnia. Si bien en la región el promedio está muy cerca de la cobertura universal y al egreso mayoritario en la enseñanza primaria, la conclusión de la enseñanza secundaria y el acceso y conclusión de la educación terciaria todavía presentan serias deficiencias además de una marcada estratificación. Estas brechas también están presentes en el nivel de la calidad de la educación, fuente primaria para la reproducción

⁶ Según datos de la OIT (2014), para 2010 la población económicamente activa (PEA) de la región fue de 215'129.000.

de la desigualdad en el ciclo de vida (CEPAL, 2012). La CEPAL sugiere indagar en esta brecha resaltando las diferencias existentes entre territorios, género, grupos etarios y pertenencia étnica al interior de cada país para identificar los principales problemas para el cumplimiento pleno de los derechos a la educación.

En cuanto a la brecha en salud, se ha visto que la universalización oportuna de la salud reduce los costos asociados de la enfermedad, desde las mermas de la productividad hasta los gastos debidos a la morbilidad. En la región persiste un acceso segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y vulnerabilidad. Esto implica un acceso desigual a las prestaciones de salud de calidad.

Ahora bien, frente al problema de la brecha en fiscalidad cabe remarcar que la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina no mejorarán sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y potencial distributivo de los mercados. En la mayoría de los países la carga impositiva y la estructura tributaria no son adecuadas para modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social. De ahí que la CEPAL proponga un análisis detallado del comportamiento fiscal y sus políticas al interior de cada país para comprender cómo se generan procesos de redistribución de la riqueza a partir de la puesta en marcha de medidas fiscales (CEPAL, 2012).

Siguiendo adelante con el análisis de las brechas estructurales propuestas por la CEPAL, una de las más complejas y enraizadas en la realidad de los países de la región es la brecha de género. La brecha de género se expresa de diversas formas: en el ámbito público y en el privado; en la discriminación laboral (menos ingresos, más desempleo, techos de cristal y empleo menos protegido); en la falta de remuneración y el poco reconocimiento a la economía del cuidado; y en las múltiples formas de violencia hacia las mujeres. Dada su nodal importancia en la reproducción de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida y su especial incidencia en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, esta brecha merece ser analizada con mayor profundidad.

En América Latina, al igual que en otras regiones del mundo, desde 1970 se ha registrado un proceso de feminización de la matrícula universitaria provocado por el acceso cada vez más igualitario de las mujeres y hombres a la educación primaria y secundaria (Papadópulos y Radakovich, 2003). Si bien estos avances han sido sumamente importantes en términos de una posible modificación de la matriz patriarcal (que reproduce una situación de dominación, exclusión, violen-

cia y de poca autonomía de las mujeres con respecto a los hombres), lo conseguido no es suficiente. La mayoría de las personas pobres de la región son mujeres y jóvenes menores de 30 años, sobre todo mujeres de sectores rurales, indígenas y afrodescendientes. El desempleo femenino y la proporción de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad vinculados con la economía informal (sobre todo con el cuidado familiar y doméstico) siguen siendo ampliamente superiores frente a estos indicadores dentro del sector masculino. En algunos países de la región esta desigualdad incluso se ha elevado. Asimismo, prácticamente la mitad de las mujeres mayores de 15 años carece de ingresos propios. El número de hogares monoparentales encabezados por mujeres se ha incrementado. Por último, a pesar de la creciente integración de las mujeres al mercado laboral persiste una disparidad salarial que favorece a los hombres (Naciones Unidas, 2010).

En el reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), *Nuevo siglo, viejas disparidades*, donde se analizan encuestas representativas de hogares en 18 países de América Latina y el Caribe, se concluye que las mujeres, pese a tener más años de educación que los hombres (en promedio 0.5 años más), aún se concentran en ocupaciones peor remuneradas como la enseñanza, la salud o el sector servicios. Además, al comparar hombres y mujeres de la misma edad y del mismo nivel educativo, se evidencia que los hombres ganan un 17% más que las mujeres en América Latina. Esta brecha salarial ha venido cayendo en los últimos años, pero a un ritmo aún lento (BID, 2012). En lo que respecta al acceso a cargos directivos, la participación masculina duplica y triplica a la femenina. En grupos altamente educados, el acceso a cargos de decisión es menor para las mujeres que para los hombres en todo el continente: el 6.82% de los hombres educados ocupan cargos directivos, mientras que solo el 2.92% de las mujeres lo hacen (UNESCO, 2012).

La brecha de género también se expresa en el tipo y calidad del empleo. Las mujeres ocupan el 31.14% de los cargos directivos de gobiernos y empresas; el 48.79% de los cargos profesionales, científicos e intelectuales; el 59.34% de los empleos de oficina o afines; el 65% de trabajados en servicios y ventas o afines; y el 71% de los trabajados no calificados (Papadópulos y Radakovich, 2003). Las mujeres todavía enfrentan “techos de cristal”, es decir barreras intangibles dentro del ámbito laboral que les impiden ascender, ocupar mejores cargos y tener un incremento en su ingreso. Esas barreras se profundizan aún más cuando se trata de mujeres indígenas, afrodescendientes o inmigrantes. A pesar de que América Latina y el Caribe es una región étnicamente diversa, con cerca de 400 gru-

pos étnicos, las mujeres pertenecientes a las mal llamadas “minorías” viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. De hecho, desde la década de 1990, a pesar de la disminución de las tasas de pobreza en la mayoría de los países de la región, la pobreza dentro de los grupos indígenas ha disminuido a un ritmo más lento que en el resto de la población o, inclusive, en algunos casos se incrementó. Las limitaciones que deben enfrentar las mujeres indígenas o afrodescendientes son todavía mayores, pues en casi todos los países persiste un confinamiento de estas mujeres a ocupaciones de trabajo doméstico, con bajos ingresos y un panorama sombrío de progreso laboral (BID, 2012).

Según el BID (2012), algunos factores explicarían la persistencia de estas desigualdades al interior del mercado laboral que incrementan a su vez la brecha de género: 1) Las mujeres suelen entrar más tarde al mercado laboral y a veces de forma intermitente, debido a la crianza de los hijos entre otros compromisos del hogar, lo que puede ir en detrimento de su experiencia y experticia. Por esta razón se observa que las brechas crecen con la edad. 2) Debido al cumplimiento de múltiples roles (cuidadoras, proveedoras, etc.), las mujeres tienden a trabajar a medio tiempo, en el autoempleo y en la informalidad más que los hombres. Mientras uno de cada diez hombres trabaja a medio tiempo, una de cada cuatro mujeres desempeña esta forma de trabajo. Esta flexibilidad laboral hace que las mujeres trabajen en condiciones más precarias. 3) Usualmente, las mujeres se emplean en el sector de servicios, como comerciantes, como personal administrativo y como profesionales. Pocas desempeñan los cargos directivos o de alta gerencia todavía dominados por hombres (BID, 2012).

Por otra parte, en América Latina el 15.3% de las mujeres trabajan en el sector del cuidado frente al 3.7% de los hombres. Del total de mujeres que trabajan en el área del cuidado, 74.5% son empleadas domésticas y el 25.5% trabajan en otras áreas del cuidado como servicios de educación y salud para niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad. Entre las trabajadoras del cuidado se incluyen a profesoras, asistentes de profesoras en el nivel preescolar, profesoras de educación especial, cuidadoras de niños, niñas y adultos mayores, a enfermeras, auxiliares y a trabajadoras domésticas. Este último nicho laboral, en términos generales, es uno de los que recibe más baja remuneración, sobre todo si se lo compara con profesiones tradicionalmente masculinas. El empleo doméstico, donde existe una tendencia a la precariedad en la región, usualmente es desempeñado por mujeres de entre 15 a 24 años pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos que suelen ser, en mu-

chos casos, migrantes de zonas rurales en las ciudades o inmigrantes de otros países y pertenecientes a minorías étnicas (ECLAC-UNFPA, 2012). Evidentemente, el trabajo en el sector del cuidado está altamente feminizado dando cuenta de cómo el rol tradicional de las mujeres todavía está confinado a uno de los sectores productivos peor pagados, más precarios y con menores oportunidades de movilidad social. Tendencia esta que perpetúa una cadena de vulneración hacia las mujeres en esas ocupaciones.

El trabajo del cuidado, sin embargo, constituye un ámbito clave dentro de la economía ya que es el que permite la reproducción de la fuerza del trabajo. Sin embargo, lejos de ser reconocido como tal, este tipo de trabajo es poco o nada valorado, sus actividades incluso están por fuera de las estadísticas y de las cuentas nacionales y, en muchos casos, no forman parte de la agenda pública. Conducir la economía del cuidado al centro de la discusión resulta entonces fundamental para transformar las condiciones que permiten la ampliación de la brecha de género. Resulta inadmisibles que la reproducción social y productiva de la sociedad se funde en complejas desigualdades de género. Por tanto es clave incluir al cuidado en el análisis de la economía, ya que éste resulta, tal como lo nombra la CEPAL, la “sombra del trabajo” (CEPAL, 2012: 29).

Como ya se discutió previamente, el incremento de la movilidad social en América Latina ha supuesto que cada vez más las mujeres, sobre todo aquellas que pertenecen a la clase media, se incorporen a la esfera laboral. Sin embargo, este hecho no ha implicado que las mujeres dejen de cumplir el rol de cuidadoras. Por el contrario, crecientemente las mujeres han pasado a cumplir múltiples roles: son trabajadores, proveedoras y a la vez tienen a su cargo la reproducción social y el cuidado. En muchos casos la especial responsabilidad que implica el cuidado resulta afectada, abriéndose un espacio para la vulneración de los derechos justamente de la población más vulnerable que requiere de cuidado: los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados. Este hecho, además, usualmente va de la mano con débiles políticas públicas de cuidado y una falta de programas bien financiados que provean la cobertura necesaria (ECLAC-UNFPA, 2012).

Frente a estas ausencias, el problema del cuidado ha tendido a ser resuelto en la región con el esfuerzo de las propias mujeres. Son ellas quienes han suplido mayoritariamente las necesidades de cuidado a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores o personas con discapacidad. En otros casos, con la solidaridad intergeneracional dentro de las familias o vecindarios (normalmente también entre mujeres), ciertas fami-

lias acuden al cuidado remunerado económicamente. Pero es solo una minoría de las familias en América Latina (15% en promedio) la que está en condiciones de destinar las responsabilidades del cuidado a servicios pagados. En los hogares de ingresos bajos es menos factible incurrir en esos gastos. Solo el 7.6% del primer quintil de hogares (los más pobres) gastan en cuidado, en comparación con el 32% de los hogares del quintil más rico. De acuerdo al quintil al que pertenece un hogar, mayor o menor será el porcentaje del ingreso destinado al gasto en el cuidado. El hecho de que solamente una minoría de latinoamericanos pueda invertir en ese rubro, da cuenta de que el cuidado sigue recayendo mayoritariamente sobre las mujeres, hecho que muchas veces limita la calidad del mismo. De ahí que uno de los aspectos fundamentales que habría de ser analizado en los países de la región es cómo la brecha de género se expresa en la economía del cuidado y, a la vez, cómo ésta se relaciona con la dinámica de la economía nacional. Reflexión que apenas se encuentra en un estado inicial y que habría que profundizar para poder implementar políticas sociales específicas a favor del cuidado y de la igualdad de oportunidades para las mujeres.⁷

Otra de las formas en las que la brecha de género queda expuesta es la violencia. Una de las maneras en las que se expresa la matriz patriarcal de dominación de los hombres sobre las mujeres es la violencia de género, problemática presente en todos los ámbitos de las sociedades contemporáneas (UNFPA, 2012). Esas formas de violencia pueden ir desde la discriminación y tratos desiguales entre hombres y mujeres, hasta el acoso sexual, el abuso y tortura psicológica, o incluso violaciones a mujeres por parte de sus compañeros, de sus padres, parientes u otros familiares. A pesar de que la violencia de género es intolerable en cualquiera de sus formas, ésta persiste en la región: el 69% de las mujeres latinoamericanas manifestaron haber sido abusadas físicamente por parte de sus parejas; 47% han sido víctimas de al menos un ataque sexual durante el transcurso de su vida; y entre el 30% y el 50% de las mujeres ha sufrido algún tipo de acoso sexual en el lugar de trabajo en alguna etapa de su vida. Esta compleja situación se reproduce al interior de cada país y afecta directamente el cumplimiento de los derechos de la mujer (PNUD, 2013).

Caracterizar la brecha de género es prioritario para tomar medidas específicas que apunten a su superación. El hecho de que el 50% de la población en la región viva en condiciones de exclusión de género

constituye una de las mayores causas para perpetuar la desigualdad intra-generacional a lo largo del ciclo de vida. Esta compleja situación es producto de formas de injusticia social intrínsecas al sistema patriarcal que implican la desvalorización del status y la subordinación de las mujeres frente a los hombres (Fraser, 2004). Una profunda transformación que conduzca a las mujeres desde una situación de marginalidad y subordinación a una situación de autonomía y de intervención en los procesos de decisión colectivos en los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos, sigue siendo una de las mayores tareas que los Estados y sociedades latinoamericanas han de asumir.

Asimismo, en lo que se refiere a la brecha medioambiental, de acuerdo a la CEPAL, en todos los países de la región queda mucho por hacer para preservar la sostenibilidad ambiental y generar alternativas de desarrollo que conjuguen un desarrollo productivo y sostenible en el tiempo. La acelerada degradación ambiental a nivel planetario ha tenido claras repercusiones que ponen en riesgo las condiciones de vida de las poblaciones y, en particular, de los grupos más vulnerables. De ahí que una de los mayores desafíos actuales sea resolver la contradicción estructural entre conservación ambiental y modelo de acumulación. Por tanto, se vuelve fundamental analizar la brecha ambiental en cada país por zona geográfica, resaltando cómo esta brecha afecta o puede potencialmente afectar a territorios y poblaciones más vulnerables (CEPAL, 2012).

Enfocando la atención en la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país, el Observatorio Social del Ecuador (OSE) ha seleccionado ocho de las brechas destacadas por la CEPAL y, a su vez, ha propuesto dos adicionales que permiten ahondar y complejizar la comprensión de la situación de las personas en esta fase del ciclo vital. Estas brechas adicionales son: 1) brechas en las condiciones de vivienda; y 2) brechas en el acceso y cobertura del sistema de protección especial.

Con respecto a la brecha en las condiciones de vivienda, el acceso a condiciones óptimas de vivienda asegura la salud de la población, la prevención de enfermedades y riesgos en la mortalidad infantil y, en definitiva, el bienestar de las familias. Sin embargo, en un país desigual como Ecuador, las condiciones de la vivienda no son las mismas entre los diversos grupos poblacionales y territorios. Para caracterizar esta brecha el OSE sugiere explorar los siguientes indicadores

que resaltan las diferencias según territorio y estrato socioeconómico de la población: 1) acceso al agua; 2) acceso a la red de alcantarillado; 3) acceso a luz; 4) nivel de hacinamiento; y 5) propiedad de la vivienda.

Por último, sobre la brecha en el acceso y cobertura del sistema de protección especial y cuidado se debe empezar por señalar que dentro de la larga lucha por los derechos humanos, los derechos sociales han sido los más difíciles de obtener. Cuando el Estado garantiza el pleno cumplimiento de los derechos de primera generación —como los de supervivencia— los grupos humanos exigen que el cumplimiento de sus derechos sociales sea cada vez de mejor calidad (Marshall, 1965). En países de renta media alta, como Ecuador, los derechos de primera generación están ampliamente cubiertos. Sin embargo, uno de los mayores desafíos es cerrar la brecha de la protección social y, en el caso de la infancia, la brecha de la protección especial. Esto implica reducir las fuentes de vulneración del derecho a la identificación, enfrentar el problema de la violencia (física, sexual, psicológica), eliminar el trabajo forzado y de riesgo, asegurar condiciones para el crecimiento en un ambiente sano sin complicaciones para la salud y la dignidad, impedir toda forma de explotación o esclavitud, además de apuntar, en términos generales, a procesos permanentes de restitución de derechos. En este caso el Observatorio Social del Ecuador propone explorar algunos indicadores que den cuenta del estado del cumplimiento de derechos a través del funcionamiento del sistema de protección integral y cuidado existente en el país, resaltando —en la medida de lo posible— las diferencias territoriales, de género y según autoidentificación étnica.

A partir de la siguiente sección y de los capítulos que siguen, se caracteriza a la situación del Ecuador contemporáneo en términos de la realidad de los niños, niñas y adolescentes, enfatizando cómo la persistencia de las brechas analizadas deriva en el incumplimiento de derechos.

3. Ecuador, los desafíos de un país de renta media alta

El período de estabilidad política por el que atraviesa el Ecuador, la relegitimización y fortalecimiento del Estado y el crecimiento económico registrado durante los últimos 7 años han provocado una serie de consecuen-

cias positivas en la reducción de las brechas de ingresos por habitante, de pobreza y de desigualdad. Entre 2000 y 2012 el ingreso per cápita en Ecuador ascendió de 1.510 dólares a 5.170 dólares, hecho que ha ubicado al país como uno de renta media alta (Banco Mundial, 2014). El Coeficiente de Gini también tuvo cambios: si en 2000 este indicador tenía un valor de 0.565, para 2013 éste fue de 0.485, lo que implica que a lo largo de la última década la desigualdad según ingresos ha tendido a la baja (INEC, 2013). En consonancia con las tendencias regionales, el porcentaje de pobreza también ha decrecido: de 64.4% en 2000 a 25.6% en 2013 (INEC, 2013; Banco Mundial, 2014). Una tendencia similar se ha registrado en las zonas urbanas y rurales: entre 2000 y 2013 la pobreza urbana se redujo de 54.6% a 17.6%; y la rural de 82.2% a 42,0% para ese mismo período (ENEMDU-INEC, 2000-2011; INEC, 2013). De igual manera, la pobreza extrema por ingreso ha descendido. Si en 2006 ésta fue de 16.89%, en 2013 se redujo a más de la mitad: 8.61%. En el campo, este tipo de pobreza también bajó de 32.82% a 17.39% para el mismo período de tiempo; y en las ciudades se registró un descenso de 7.94% a 4.39% (INEC, 2013). La combinación de estos avances explican en parte el ascenso del Ecuador en el ordenamiento mundial según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) —10 lugares entre 2007 y el 2012 (PNUD 2013)—.

La reducción de estas tres brechas (de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad) se explica, insistimos, por una conjunción de factores políticos y económicos. En primer lugar, la conducción del Estado del actual gobierno ecuatoriano ha supuesto un significativo incremento de la inversión social que ha repercutido directamente sobre las condiciones de vida de la población. Si en 2004 el 8.1% del presupuesto nacional se destinaba al pago de la deuda, en el 2012 ese porcentaje descendió al 4.3%. Por su parte, el gasto social para 2004 era del 4.2% y 8 años más tarde se elevó a 10.9%. Al analizar la distribución de este gasto también se advierten efectivos avances. Con respecto al área de educación, en 2004 el Estado invertía 858 millones de dólares, mientras que en 2012 la cifra se quintuplicó alcanzando los 4.366 millones de dólares. En salud, la situación es similar: de 371 millones de dólares en 2004 se pasó a invertir 1.671 millones de dólares en 2012. Finalmente, en inclusión social la variación fue de 260 millones de dólares a 1.243 millones de dólares para el mismo período (Correa, 2012). Este impulso a la inversión social, tal como se analizará en el tercer capítulo, a su vez ha conducido a un incremento del ingreso por habitante y ha detonado un proceso de movilidad económica y social.

⁷ Para profundizar en este tema ver la reciente publicación sobre la situación de las mujeres y el diseño y puesta en marcha de políticas sociales en el país de Alison Vásconez Rodríguez (2014).

Por otra parte, la relativa estabilidad económica de esta última década en comparación con las de 1980 y 1990, también ha desempeñado un papel clave en la reducción de las brechas de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad. Tres elementos combinados han generado un balance económico positivo: la adopción y continuidad de la dolarización, los altos precios del petróleo internacional, y el permanente flujo de remesas desde el extranjero. Después de más de una década de implementación de la dolarización, dicho esquema monetario ha producido ciertas ventajas y desventajas para la economía ecuatoriana. Uno de los más importantes efectos positivos ha sido la estabilización de la tasa de inflación. Para el año 2000 esta tasa era de 96.6%, en 2011 fue de 4.44% y en junio de 2013 de 2.68% (Banco Central 2013). El decrecimiento inflacionario ha asegurado una estabilidad de precios que ha mejorado la capacidad adquisitiva de la población, lo que a su vez ha generado un ambiente de mayor confianza sumamente distinto al de las dos décadas precedentes. Otro aspecto importante ha sido la preservación del equilibrio en las variables macroeconómicas (PIB y PIB per cápita, inflación, crecimiento económico, tasa de variación entre importaciones y exportaciones, consumo de hogares, exportaciones petroleras, y balanza comercial). En este contexto también se ha estabilizado el sistema bancario, generándose mayor certidumbre para el crédito (Samaniego Ponce, 2010; Banco Central, 2010). Asimismo, entre 2001 y 2008 la economía mantuvo un crecimiento promedio del 5%. Debido a los efectos de la crisis financiera global, el PIB se redujo en 0.6% en 2009. Para 2010 la economía inició un proceso de recuperación con una tasa de crecimiento del 3.5% que alcanzó el 7.8% en 2011. El incremento de este indicador convirtió a Ecuador en el tercer país con mayor crecimiento en la región (Banco Mundial, 2013). Aun cuando la economía mantiene una “buena salud”, en 2012 se registró una leve desaceleración con respecto a 2011 (Martínez, 2013). En gran medida el repunte económico reciente se debe al alto precio internacional del petróleo. Sólo en 2012 el costo por barril de crudo fue de 96 dólares, lo cual implicó que para ese año la economía ecuatoriana se benefició con 6.000 millones de dólares. Adicionalmente, el incremento de los ingresos por concepto de recaudación de impuestos ha permitido que el gobierno suba la inversión pública del 21% del PIB en 2006 a casi el 40% en 2011 (Banco Mundial 2013).

Finalmente, otro elemento decisivo en los avances con respecto al cierre de las tres brechas referidas ha sido la modificación en la brecha de fiscalidad. La recaudación tributaria neta (excluyendo devoluciones) entre enero y mayo de 2012 alcanzó los 4.860 millones de dólares, cifra que representa un aumento interanual del 29,9%

(1.118 millones de dólares) en relación al mismo período de 2011. Este resultado se debe al aumento en 26.6% (504 millones de dólares) de los impuestos directos y en 12.2% (269 millones de dólares) de los indirectos (MCPE, 2012). Estos ingresos se han destinado a programas y proyectos de inversión en infraestructura (construcción de carreteras, hospitales, escuelas, aeropuertos o megaproyectos hidráulicos, entre otros) y en los sectores sociales. Los 10 principales proyectos ejecutados entre enero y mayo de 2012, que concentran el 43% del monto ejecutado con 814 millones de dólares, son: Programa de Reforma del Estado, Coca Codo Sinclair, Hidroeléctrica Delsitanisagua, Desarrollo Infantil, Seguridad en Circuitos, Ferrocarriles del Ecuador, Vacunas, Termoeléctrica Fuel 380, Multipropósito Baba y Mi Hospital (MCPE, 2012).

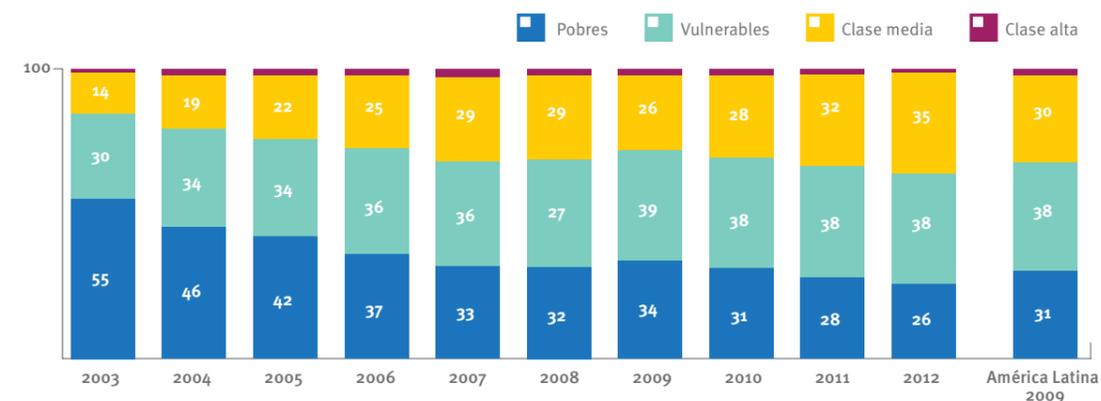
Como se apuntó previamente, un rasgo distintivo de los países latinoamericanos de renta media, es la movilidad económica y social producto de la modificación en las brechas de ingreso por habitante, de desigualdad y de pobreza. En Ecuador la mejoría en la capacidad adquisitiva de los hogares, la ampliación de los servicios residenciales en zonas urbanas postergadas, el creciente acceso a los servicios sociales de educación y salud, y la ampliación de programas de protección social, han dado lugar a la reducción de la pobreza, a la mitigación de la desigualdad social y a la ampliación de la clase media. Así, el cambio social de mayor impacto en el mediano plazo es, como en otros países de la región, el proceso de movilidad social. La clase media ecuatoriana, definida según los intervalos de ingresos de los hogares propuestos por el Banco Mundial (2013), subió del 14% en 2003 al 35% en 2012. En las ciudades, la clase media creció de 19% al 45% en el mismo período (INEC, SIEH, 2003-2013 en Habitus 2013). Si bien persisten diferencias regionales, la clase media es el segmento mayoritario en las ciudades de las tres regiones. Es decir, se observa un proceso de convergencia en el territorio nacional de las capacidades de generación de ingresos de los hogares y de las condiciones de vida urbana. Los servicios residenciales básicos y el equipamiento moderno de la vivienda (televisión, celular, refrigerador) han dejado de ser claros diferenciadores sociales. Los nuevos marcadores de diferenciación social (principalmente las tecnologías de información y comunicación y los vehículos) muestran cómo la concentración urbana y los cambios en la capacidad de consumo están, por un lado, cambiando las demandas sociales prioritarias y, por otro, acelerando la globalización de la cultura urbana (INEC, SIEH, 2003-2013 en Habitus, 2013).

Como efecto en cadena de la reducción de la pobreza en el país, la clase media ha incrementado pero el

sector de la población vulnerable también se ha enroscado. El Gráfico No.1 da cuenta de la distribución socioeconómica de los hogares del país entre 2003 y 2012. Siguiendo la tendencia regional, aun cuando la clase media creció del 14% al 35% (situación que incluso supera al promedio regional de 2009), el grupo de los vulnerables sigue siendo el mayoritario: en ese mismo período de tiempo aumentó del 30% al 38%.

Este grupo socioeconómico representaría, junto con los pobres, el mayor desafío para el Estado pues, en conjunto, pobres y vulnerables representan para 2012 el 64% de la población. Tal como se verá en el siguiente capítulo, la persistencia de esta heterogeneidad socioeconómica tiene efectos directos en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia y, consecuentemente, a lo largo de todo el ciclo de vida.

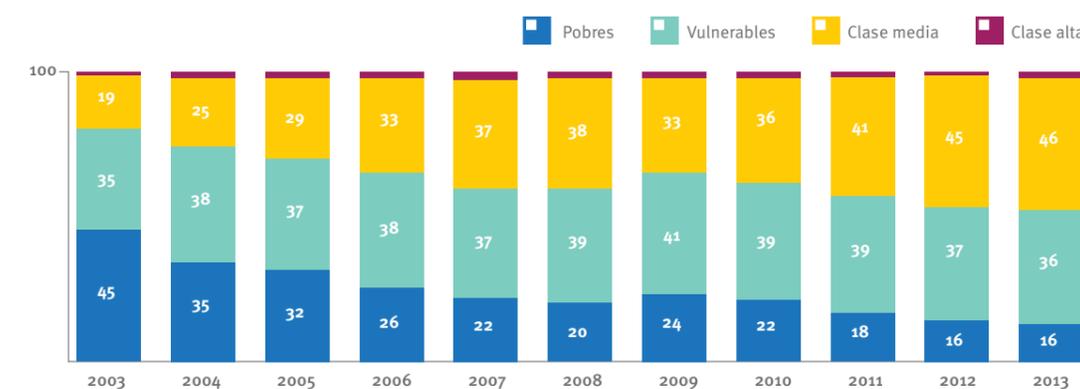
Gráfico No.1
Distribución socioeconómica de hogares (% del total),
2003-2012



Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

En este estudio hay que diferenciar cuando usamos la pobreza calculada por el INEC de la pobreza conceptualizada por el Banco Mundial/Habitus. En el primer caso se utiliza la metodología de cálculo de pobreza por ingresos definida por el Ecuador. La segunda aplica la metodología definida por el Banco Mundial/Habitus que posibilita visibilizar a los pobres, vulnerables, clases media y alta.

Gráfico No.2
Distribución socioeconómica de los hogares urbanos (% del total),
2003-2012

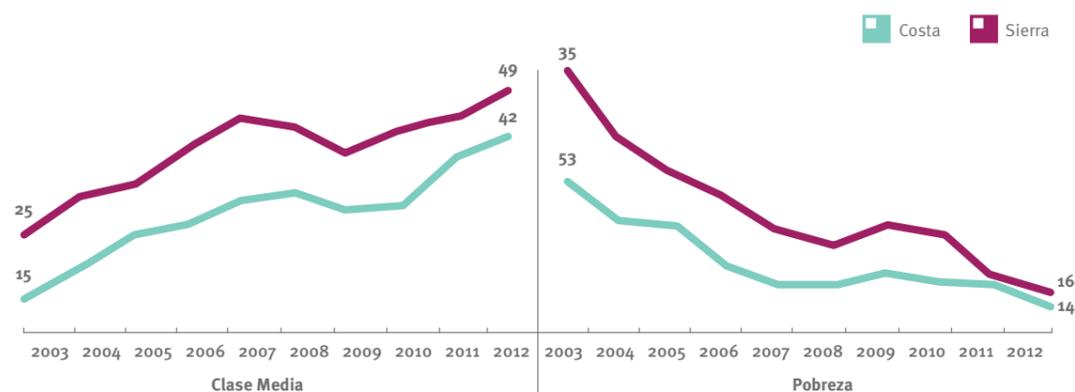


Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

De manera similar a las tendencias regionales, en Ecuador la clase media es mayoritariamente urbana. Tal como se observa en el Gráfico No.2, este estrato socioeconómico creció de 19% en 2003 al 45% en 2012, mientras que los vulnerables se han mantenido con una tendencia urbana constante, con muy leves variaciones, alcanzando en 2013, al 36% de la población. Tanto en la Costa como en la Sierra, la tendencia ha sido similar, aunque con leves diferencias: en ambas regiones la pobreza se ha ido reduciendo y por ende la clase media se ha ido incrementado. Entre 2003 y 2013, en la Costa el porcentaje de pobres bajó de 53% a 14% y en la Sierra de 35% a 16%.

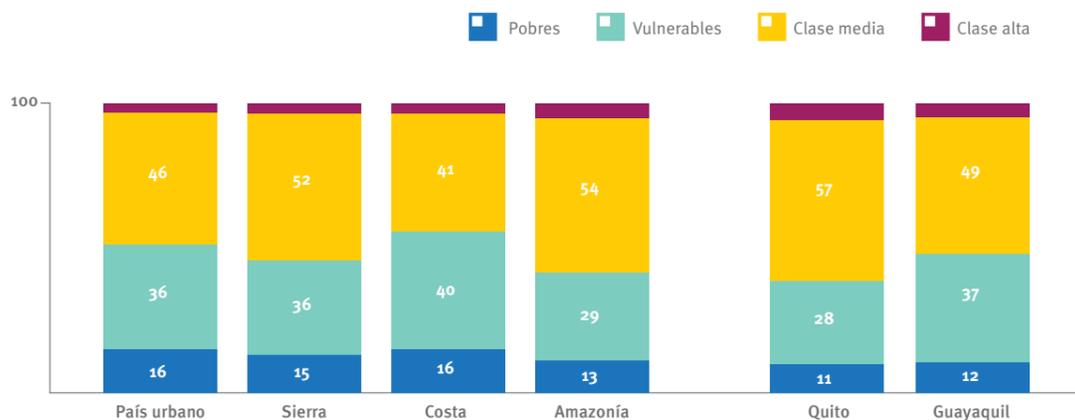
mentariamente, la clase media se incrementó de 25% a 49% en la Sierra y de 15% a 42% en la Costa. En el Gráfico No.3 se presentan estos datos. Al analizar la distribución urbana de la clase media en las tres regiones se confirma una tendencia común: la clase media es el segmento mayoritario en las ciudades. En el Gráfico No.4 se aprecia que la región con la clase media urbana más amplia es la Amazonía (54% de la población); le sigue la Sierra (52% de la población); y la Costa se sitúa en último lugar con el 41%. Entre las dos ciudades más pobladas del país, Quito concentra más población de clase media que Guayaquil: 57% frente a 49% respectivamente.

Gráfico No.3
Clase media y pobreza en las áreas urbanas de la Sierra y la Costa
(% del total de hogares), 2003-2012



Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

Gráfico No.4
Distribución socioeconómica de los hogares urbanos (% del total), 2013



Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

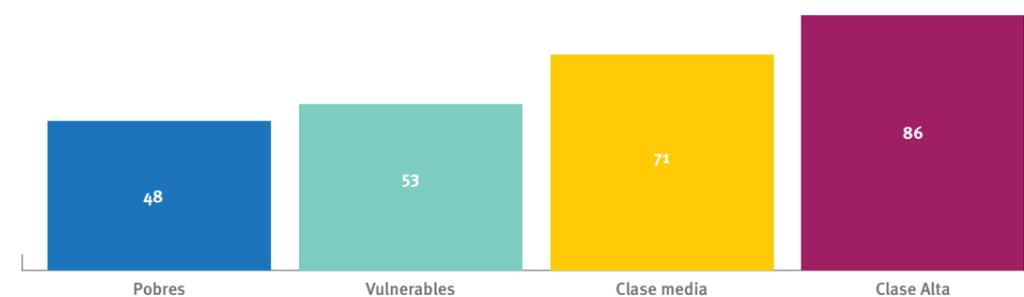
¿Qué factores explican la expansión de la clase media en Ecuador? Primero, la movilidad social es un proceso dentro del que la educación superior otorga ventajas. Actualmente más de la tercera parte de las cabezas de hogares de clase media en el país cuentan con formación de tercer nivel, proporción tres veces superior en comparación a lo registrado en el estrato de menores ingresos. Segundo, la calidad del empleo, o bien la estabilidad y la disponibilidad de beneficios sociales, es otro elemento determinante del ascenso social: cuatro de cada diez cabezas de hogar de clase media están empleados en el sector formal del trabajo, cerca del doble que el estrato de menores ingresos (INEC, SIEH, 2003-2013 en Habitus, 2013). Tercero, la capacidad adquisitiva de la clase media evidencia la participación laboral de las mujeres que, a su vez, está asociada a la capacidad adquisitiva de los hogares (ver Gráfico No.5). El ingreso del hogar sube conforme aumenta la tasa global de participación laboral de las mujeres: el 48% de las mujeres de hogares pobres están insertas en la esfera laboral, el 53% de las de hogares vulnerables, el 71% de las de clase media y el 86% de las mujeres de clase alta. Si bien la participación de las mujeres es clave, cabe indicar que, como se verá más adelante, debido a la persistencia de la brecha de género, ellas no necesariamente trabajan en igualdad de condiciones que los hombres. Hecho que, junto con otros condicionantes estructurales, revela la persistencia de complejas exclusiones al interior del país poniendo en tela de duda el total cumplimiento de los derechos de las mujeres. El ingreso de las mujeres a la esfera laboral usualmente viene acompañado de una recomposición del número de miembros en el hogar. El tamaño del hogar tiende a reducirse conforme aumenta el poder adquisitivo y conforme las mujeres se insertan en la esfera laboral (ver Gráfico No.6). Dentro de la clase media ha ocurrido un claro cambio en la conformación de los hogares: en promedio, los hogares de este sector social están conformados por 3.2

miembros mientras que los hogares pobres por 4.3 y los vulnerables por 4 miembros.

La educación superior, se debe enfatizar, marca la diferencia entre la vulnerabilidad y el ingreso estable a los rangos de la clase media. En los hogares pobres y vulnerables las cabezas de hogar han alcanzado mayoritariamente solo el nivel de la educación primaria, mientras que en la clase media las cabezas de hogar cuentan con educación secundaria y superior (aunque en menor porcentaje). En contraste, en la clase alta las cabezas de hogar comúnmente cuentan con educación superior y de posgrado. Así, la educación de tercer nivel está claramente concentrada en el estrato de mayores ingresos. De ahí que para generar procesos de movilidad social intrageneracional a lo largo del ciclo vital sea fundamental garantizar el mayor acceso a los niveles más altos de educación de calidad. Por tanto asegurar solo el acceso a la educación primaria no bastaría. En un país de renta media es determinante asegurar el acceso y finalización de la educación secundaria y terciaria. El Gráfico No.7 muestra estas tendencias.

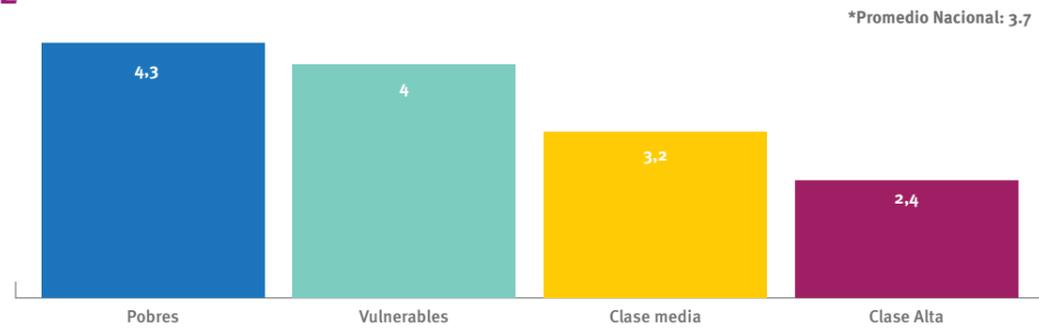
Pero el ingreso a la clase media no depende solo de la educación. Otro factor importante, que no deja de estar asociado a la educación, es la calidad del empleo, esto es, la estabilidad y beneficios que brinda un trabajo: mientras mejores niveles de educación se alcanzan se podrá optar por mejores empleos en el sector formal. Una característica que distingue a los hogares en el país es el tipo de empleo del jefe o jefa de hogar. La distribución del empleo en el sector formal es el siguiente: 64% se concentra en la clase alta, 39% en la clase media, 24% en los vulnerables y solo 8% en los pobres. La distribución de la ocupación en el sector informal, por su parte, es la siguiente: 56% en los pobres, 47% en los vulnerables, 34% en la clase media y 23% en la clase alta. En el Gráfico No.8 se presentan estos datos.

Gráfico No.5
Mujeres económicamente activas según nivel socioeconómico
(% de mujeres de 25 a 65 años en la PEA), 2012



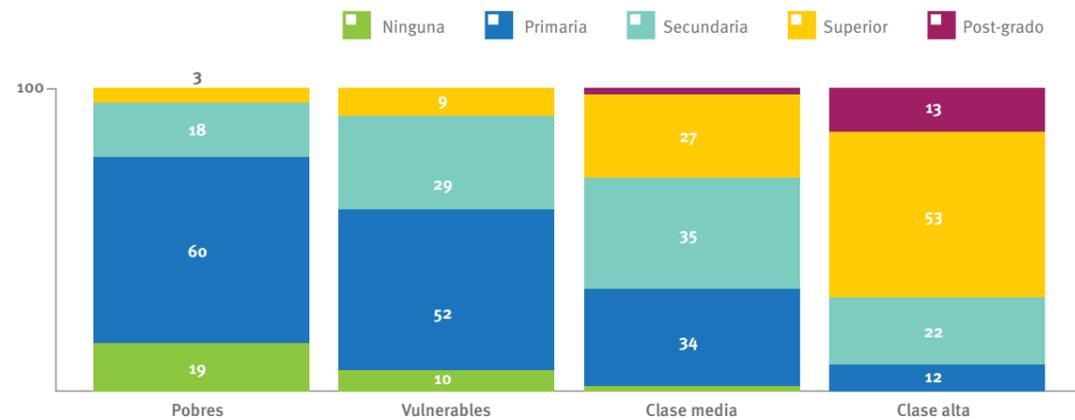
Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

Gráfico No.6
Promedio de miembros del hogar según nivel socio-económico,
2012



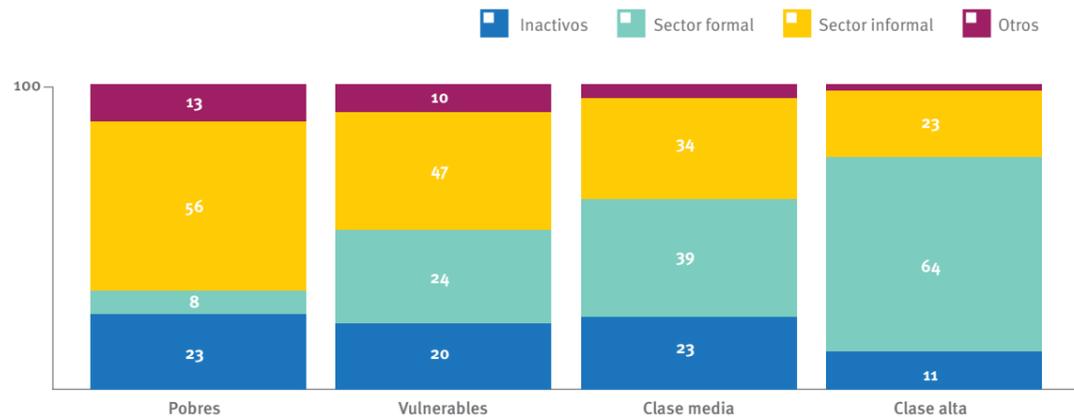
Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

Gráfico No.7
Nivel de instrucción del jefe/a del hogar según nivel socio-económico
(% del total nacional), 2012



Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

Gráfico No.8
Sectores de ocupación del jefe/a del hogar según NSE
(% de hogares de todo el país), diciembre 2012

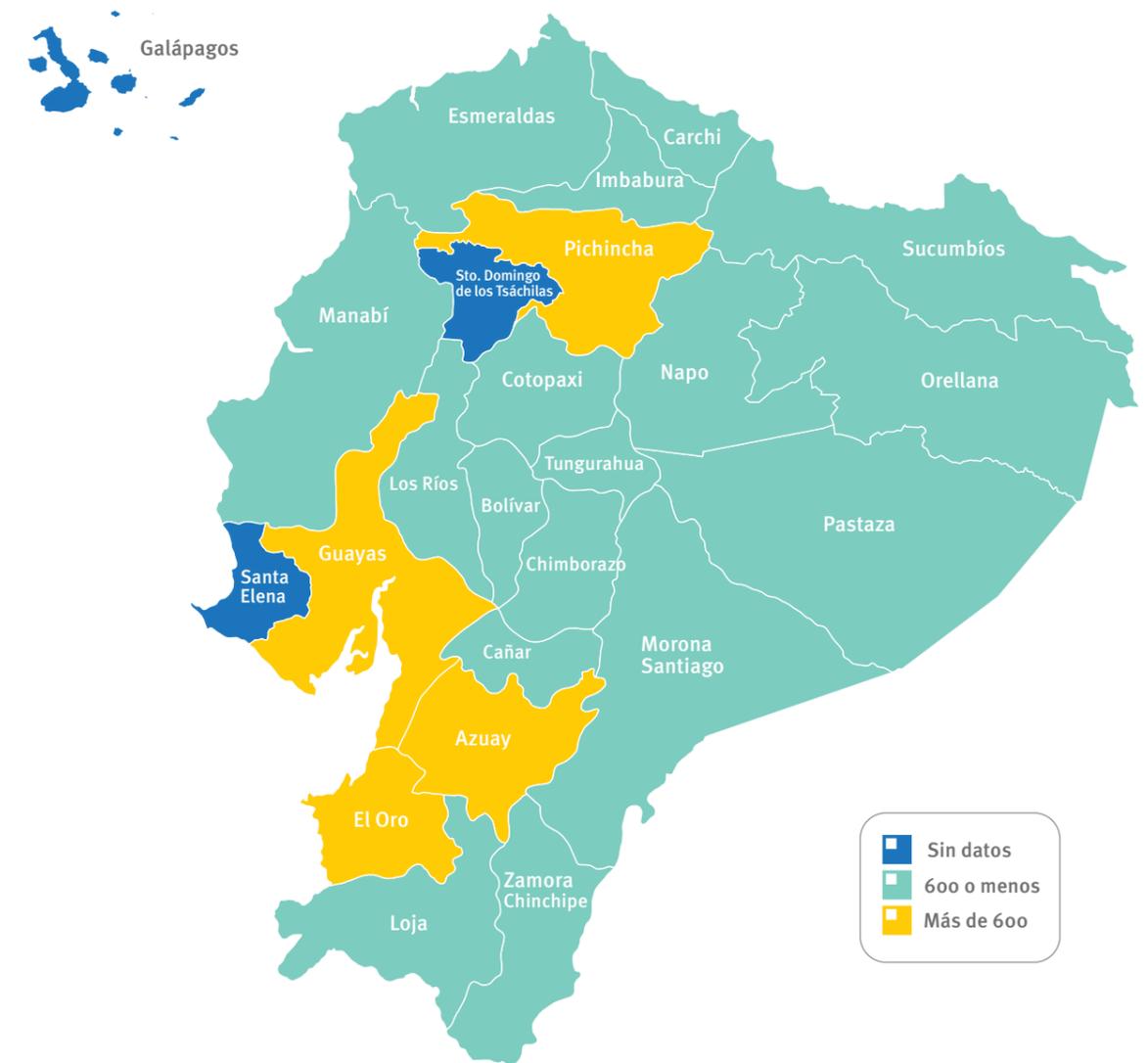


Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: Habitus, 2013

Ahora bien, más allá de estas cifras que demuestran avances positivos y que confirman la categorización de Ecuador como país de renta media alta, persisten desafíos de cara a cerrar las complejas brechas que ya hemos señalado. Uno de estos desafíos consiste en transformar la diferenciación que existe en el ingreso por habitante de acuerdo a la pertenencia geográfica. El país es heterogéneo en términos de las diferencias en la percepción de ingresos entre regiones y provincias. Esto implica que al interior del territorio nacional existe una disparidad en las condiciones y oportunidades de vida y, por ende, en el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. Como se muestra en el Mapa No. 2, de las 24 provincias del país, solo en 4 (Pichincha, Guayas, Azuay y El Oro) los habitantes

perciben un ingreso per cápita en promedio de más de 600 dólares al mes. En el resto de provincias, el ingreso es menor que esa cifra y varía entre 330 dólares (Chimborazo) y 555 dólares (Loja). Esta variación en el nivel de ingresos se traduce irremediamente en diferencias en las oportunidades y condiciones de vida, así como en el grado de cumplimiento de derechos para la población a lo largo del ciclo vital. En Ecuador hay un número considerable de personas que viven en las áreas con el mayor ingreso per cápita promedio: las ciudades de Guayaquil, Quito y Ambato. No obstante, hay un número mayor de personas pobres dispersas a lo largo y al occidente de los Andes, en áreas cuyos niveles de ingreso per cápita presentan un rango promedio de bajo a medio.

Mapa No.2
Ingreso promedio de hogares según distribución geográfica, 2012*



* La Encuesta de Empleo en este año no incluyó a las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.
 Fuente: INEC, ENEMDU, 2012. Elaboración: OSE, 2014.

De la mano con esta diferenciación del ingreso, al analizar el Coeficiente de Gini para cada una de las provincias también se obtienen resultados dispares. Para 2013 esta medida fue de 0.48 a nivel nacional. Sin embargo, tal como se ilustra en el Gráfico No.9, las provincias cuyo Coeficiente de Gini fue mayor que el nacional serían: Bolívar, Napo, Imbabura, Loja, Guayas, la región Amazónica (que incluye Sucumbíos, Morona Santiago, Orellana, Napo, Pastaza y Zamora Chinchipe), Esmeraldas y Chimborazo; provincias en las que existiría una mayor desigualdad en el ingreso per cápita. En

contraste, las cinco provincias con menor desigualdad en el ingreso por habitante serían: Pastaza (0.45), Santo Domingo de los Tsáchilas (0.45), Manabí (0.44), Santa Elena (0.42) y Los Ríos (0.41). Estos datos confirman las divergencias territoriales que existen en el país con respecto al ingreso per cápita, divergencias que usualmente se traducen en diferencias en las condiciones y oportunidades de vida de la población que habita en un territorio y que son, a su vez, una característica definitoria de los países de renta media alta.

Gráfico No.9
Brecha de desigualdad según Coeficiente de Gini
(ingreso per cápita), 2013

Imbabura	0,530
Loja	0,528
Guayas	0,510
Amazonía	0,491
Esmeraldas	0,488
Chimborazo	0,486
Total País	0,484
Cañar	0,482
Carchi	0,478
Cotopaxi	0,477
Pichincha	0,476
Tungurahua	0,473
Azuay	0,461
El Oro	0,459
Sto Domingo de los Tsáchilas	0,450
Manabí	0,445
Santa Elena	0,429
Los Ríos	0,415

Fuente: ENEMDU, diciembre 2013. Elaboración: Vásquez, 2014

Las divergencias en el ingreso por habitante bien podrían comprenderse al analizar las condiciones laborales de la población. En este sentido, uno de los sectores productivos que requiere mayor atención es el sector informal. Aun cuando los niveles de desempleo llegan solo al 4% de la población a nivel nacional, el subempleo vinculado al mercado informal afecta a más de la mitad de la población. Siguiendo las tendencias regionales, en Ecuador el 51% de la población económicamente activa (PEA) está inserta en el mercado informal. Dentro de esta proporción, el 74% vive en la zona rural y el 26% en la zona urbana (INEC, ENEMDU, 2012). Adicionalmente, en el sector primario está empleada el 28% de la población, en el secundario el 10% y en el terciario el 62%. Esto genera otra limitación: si bien la afiliación de trabajadores al seguro social ha crecido en la última década, la gran mayoría de la PEA todavía no está afiliada. El 68% de trabajadores no tiene ningún seguro (INEC, ENEMDU, 2012). Tal como lo resaltaba la CEPAL (2012), únicamente en la medida en que se transforme la brecha de productividad, sobre todo vinculada al sector informal, se romperá el círculo de la pobreza. De ahí que reducir el trabajo informal para acortar la brecha del ingreso por habitante sea uno de los mayores desafíos estatales, al igual que la puesta en marcha de una política integral de trabajo (respuesta que, no se debe perder de vista, es un pendiente del actual gobierno). Solo garantizando condiciones de trabajo dignas para toda la población se contribuirá directamente a transformar sus condiciones y oportunidades de vida.

Otra deficiencia, quizá la más preocupante y que da cuenta de cómo las brechas de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad generan una clara heterogeneidad geográfica al interior de los países de renta media, es la precarización de la situación de vida en el campo. Para 2013 la pobreza urbana por ingresos alcanzaba al 17.63% de la población y la pobreza extrema en ciudades al 4.39%. En cambio en el campo la pobreza por ingresos en el mismo año afecta al 42.63% de la población y la pobreza extrema al 17.39% (ENEMDU-INEC, 2000-2011; INEC, 2013). La pobreza en el país, como demuestran estos datos, se localiza primordialmente en el campo. En la Sierra la pobreza rural está asociada con el minifundio y con las dificultades en el acceso al riego y al crédito; mientras que en la Costa con la presencia de trabajadores agrícolas desprotegidos en grandes plantaciones mono

exportadoras (Chiriboga, 2013). El recurso a mano de obra familiar (en la que se incluyen niños, niñas, adolescentes y mujeres), los altos niveles de migración campo-ciudad e incluso al extranjero, la “descampeñización” y el multiempleo, son bastante comunes. Aunque se conoce que la migración campo-ciudad termina engrosando las filas del subempleo y la pobreza urbana, actualmente no hay ningún programa que contemple una reforma agraria. Según Chiriboga (2013), este abandono del Estado de algún modo ha sido suplido por el sector privado pues la agroindustria, fomentada desde grandes empresas alimenticias, genera empleo a los campesinos. Es más, actualmente existe una reducción de la agricultura ecuatoriana con respecto al conjunto de la economía generada a raíz de la dolarización. Esta situación ha supuesto que las generaciones más jóvenes emigren a la ciudad y que no vean en la ruralidad una posibilidad de transformar sus condiciones de vida ni de movilidad social (Chiriboga, 2013). Indudablemente la cuestión agraria sigue siendo un pendiente en el Ecuador contemporáneo. Como se aprecia, el debate en torno a la precarización y proletarización de las condiciones agrarias no ha sido resuelto. Debate que se complejiza aún más cuando en la propuesta nodal de transformación de la matriz productiva no contempla una dinamización del campo (Chiriboga, 2013).

Dentro del ámbito económico, el mayor pendiente es superar la dependencia histórica al extractivismo petrolero y diversificar las fuentes de ingresos. Según datos del Banco Central, en 2012 las exportaciones petroleras representaron el 64% del total de las ventas externas y el 36% correspondió a exportaciones no petroleras (Banco Central 2012).⁸ De hecho, a lo largo de su historia, en lo que concierne a la división internacional del trabajo, la economía de Ecuador ha cumplido el rol de proveedora de materias primas y su dinamismo se ha caracterizado por una serie de booms cíclicos de exportación de bienes primarios como el cacao (1866-1925), el banano (1946-1968) y el petróleo (1972 a la fecha) (Banco Central 2010). Esta especialización productiva primario exportadora con alta heterogeneidad estructural, vuelve al país vulnerable a recursos finitos (como el petróleo), a cambios de precios en mercados mundiales, a una demanda poco dinámica en los mercados internacionales en el largo plazo y, finalmente, a una insuficiente generación de empleo de calidad para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad (León, 2013).

⁸ Según datos del Banco Central (2012), la balanza comercial petrolera a febrero de 2012 presentó un saldo favorable de 1,848.9 millones de dólares, es decir, fue 51.7% superior que el superávit comercial obtenido entre enero y febrero de 2011, que fue de 1,219 millones de dólares. El saldo de la balanza comercial no petrolera correspondiente al período de enero a febrero de 2012, en cambio, registró un déficit comercial de 47.9% respecto al registrado en los mismos meses de 2011, al pasar de -1,054.4 millones de U.S. dólares a -1,559.2 millones de U.S. dólares. Estas registrarón un monto total de 1,465.5 millones de dólares, monto superior en 0.8% respecto al registrado en los dos primeros meses del año 2011 que fue de 1,453.4 millones. Entre los principales productos no petroleros constan: banano (26.3%), camarón (14.1%), enlatados de pescado (12.4%), flores naturales (12.1%), atún y pescado (5.2%), extractos y aceites vegetales (4.3%), café y elaborados (2.9%), otras manufacturas de metal (4.6%), químicos y fármacos (3.2%), vehículos (3.1%), productos mineros (3.0%), y manufactura de cuero, plástico y caucho (2.3%) (Banco Central, 2012).



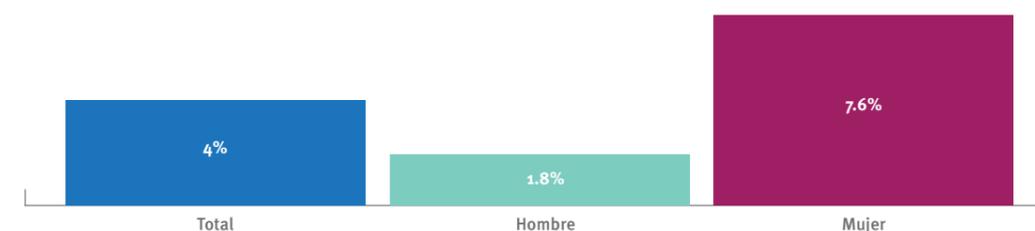
Foto: Plan

Finalmente, como ya se enfatizó, una de las brechas estructurales más complejas y persistentes en el país es la brecha de género. En consonancia con la tendencia regional, en Ecuador la matrícula femenina supera a la masculina en todos los tres niveles de instrucción. Asimismo, las mujeres muestran mejor rendimiento escolar, se retiran con menos frecuencia y, en el nivel universitario, más mujeres que hombres obtienen títulos profesionales. Datos recientes del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIIESE) confirman que en 2013 se matricularon en el sistema universitario 312.155 mujeres y 256.914 hombres. Lo que significa que 55% de la población universitaria son mujeres y 45% hombres. En cuanto a la titulación, el SNIIESE refiere que 797.974 mujeres han obtenido un título universitario (55,4%) frente a 641.777 hombres (44,6%) (SNIIESE, SENESCYT, abril 2013). Ahora bien, más allá de esta mejoría en la inserción educativa (y de una consecuente mayor participación en el mercado laboral), persisten brechas salariales y de tipo de ocupación entre hombres y mujeres. Los hombres perciben en promedio 441 dólares al mes por su tra-

bajo mientras que las mujeres perciben en promedio 365 dólares. Las condiciones de trabajo tampoco son iguales: menos mujeres que hombres ocupan cargos de mando y dirección en los sectores público y privado. Asimismo, el subempleo entre los hombres es del 47% mientras que entre las mujeres llega al 57%. Además, el 6% de las mujeres frente al 0.1% de los hombres trabaja en el servicio doméstico, lo que implica que son las mujeres quienes enfrentan una mayor posibilidad de engrosar las filas de la pobreza. De hecho, para 2010 el porcentaje de mujeres pobres llegó al 57%, siendo las mujeres indígenas las más pobres (86%), seguidas por las montubias (81%) y las afroecuatorianas (68%), mientras que las menos pobres fueron las mujeres mestizas (52%) (CPV, 2010, INEC 2012).

Al igual que en el resto de América Latina, en Ecuador el cuidado y la reproducción social sobre todo están en manos de las mujeres. En el Gráfico No.11 se evidencia cómo muchas más mujeres que hombres se dedican al sector del cuidado: 7.6% de las mujeres frente al 1.8% de los hombres.

Gráfico No.10 Porcentaje de personas dedicadas al cuidado a nivel nacional según sexo, 2012



Fuente: INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares, ENEMDU, 2003-2012. Elaboración: OSE 2014

Los datos expuestos constatan que en el país existe una feminización de la pobreza. Hecho que demuestra que las brechas de ingreso por habitante, pobreza y desigualdad afectan mayoritariamente a las mujeres. Esta situación se torna todavía más compleja cuando la sociedad sigue otorgando exclusivamente a las mujeres la responsabilidad del cuidado y de la reproducción social. En el país lamentablemente no se han puesto en marcha políticas que, además de combatir las brechas anotadas, busquen una verdadera transformación del sistema patriarcal dominante, hecho que no aporta en la transformación de relaciones de género teñidas de formas de dominio y violencia (Viteri, 2013, Vásconez, 2013 y Goetschel, 2013).

Quizás la expresión más abierta de la brecha de género es, precisamente, la violencia que se ejerce hacia las mujeres. La reciente Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2013), da cuenta de que en Ecuador el 60.60% de las mujeres ha sufrido algún tipo de violencia: 1 de cada 4 mujeres ha sido víctima de violencia sexual; 53.9% de violencia psicológica; 85.4% de las mujeres divorciadas ha sufrido algún tipo de violencia; y 67.5% de las solteras ha sido violentada por los jefes de hogar. Estas formas de violencia física, psicológica y sexual, irremediablemente terminan afectando a los niños, niñas y adolescentes. Además, la violencia contra las mujeres también afecta a la economía del hogar. De acuerdo al Programa de la Cooperación Alemana para Combatir la Violencia, las microempresarias ecuatorianas dejarían de trabajar en promedio 54 días y perderían 370 dólares al año por violencia intrafamiliar. Esto representaría pérdidas de entre 8 y 49 millones de dólares.

La CEPAL (2012) sugiere utilizar el Índice de Desigualdad de Género desarrollado por el PNUD para dar cuenta de la brecha de género en cada país. Así,

además de la información previamente analizada, que lamentablemente presenta un panorama nada alentador en términos de la igualdad de género en el país, el Índice del PNUD solo reafirma lo expuesto. Dicho Índice está compuesto por tres medidas que dan cuenta de tres dimensiones y cinco indicadores. Las tres dimensiones son: 1) mercado laboral (participación de las mujeres en la fuerza laboral), 2) empoderamiento (educación secundaria y escaños en el parlamento), y 3) salud reproductiva (fecundidad adolescente y mortalidad materna) (PNUD, 2013). Los Países Bajos tienen un índice de 0.045 y ocupan el primer lugar, siendo los países más igualitarios con respecto a las relaciones de género entre 148 países. En el otro extremo, Yemen ocupa el último lugar con un índice de 0.747. Ecuador, por su parte, ocupa el puesto 83 y tiene un índice de 0.44. Otros países de la región alcanzan los siguientes puestos y valores: Perú, puesto 73, índice de 0.387; Colombia, puesto 88, índice de 0.459; Brasil, puesto 85, índice de 0.47; México puesto 72, índice de 0.382; Venezuela puesto 93, índice de 0.466; Bolivia, puesto 97, índice de 0.474; Paraguay puesto 95, índice de 0.472; Chile puesto 66, índice de 0.36; Uruguay puesto 69, índice de 0.367; y Argentina puesto 71, índice de 0.38.

La desigualdad de género tiene efectos directos en el cumplimiento de los derechos de las mujeres y repercute en la vida al interior de los hogares. En la medida en que las mujeres son vulneradas, violentadas y discriminadas, puede existir mayor riesgo de que los niños, niñas y adolescentes también atraviesan por ese tipo de experiencias. De ahí que resulte fundamental transformar la reproducción de la desigualdad de género al interior de la esfera privada y pública. A pesar de que la igualdad de género es un punto nodal para la transformación de la desigualdad y la lucha contra la pobreza, en el país se ha avanzado poco al respecto. El Estado ecuatoriano, por tanto, habría de comprometerse en adoptar medidas coordinadas que fomenten la trans-

formación cultural de la sociedad hacia la superación del sistema patriarcal y generen igualdad de oportunidades para la mujer tanto en el entorno laboral, como en la ámbito privado, combatiendo directamente cualquier forma de violencia.

En suma, el análisis presentado hasta aquí sobre las brechas estructurales evidencia que a lo largo de la última década en Ecuador se han registrado importantes avances en las condiciones y oportunidades de vida de la población. Estos cambios se han traducido en la reducción de las brechas de ingreso por habitante, de desigualdad y de pobreza. Sin embargo, simultáneamente, la indagación realizada revela que todavía persisten brechas que inciden directamente en la reproducción de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida. Entre los más complejos y urgentes aspectos figura la heterogeneidad en el ingreso por habitante en las regiones y provincias del país, lo que conlleva a que al interior del Ecuador exista una disparidad en las condiciones y oportunidades de vida entre los habitantes y, por ende, en el cumplimiento de sus derechos. Dicha heterogeneidad se complejiza todavía más cuando se trata del campo. Se puede afirmar que en Ecuador persiste una localización geográfica de la desigualdad y la pobreza en las zonas rurales. Adicionalmente, llama la atención la brecha de género, específicamente el hecho de que las mujeres estén mayoritariamente a cargo de la economía del cuidado y de la reproducción social en condiciones de exclusión. Dentro de esta misma

brecha, la violencia hacia las mujeres resalta como un nudo crítico para el cumplimiento de derechos a lo largo del ciclo de vida. Asimismo, la persistencia de la economía informal tiene una concatenación directa con el incremento de la brecha de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad. De ahí que resulte fundamental mejorar las condiciones de una educación de calidad para que cada vez más ecuatorianos y ecuatorianas alcancen niveles educativos óptimos. Esto impediría su inserción en el mercado informal y, por ende, la reducción del estrato de población vulnerable que, sin duda, merece atención ya que si bien ha logrado salir de la pobreza no ha alcanzado una mejoría suficiente en sus condiciones de vida como para ingresar en la clase media. A la vez, es clave que desde el Estado se creen políticas laborales que apunten a reducir la informalidad en la que trabajan más de la mitad de las y los ecuatorianos. Tanto la brecha de género, como las de ingreso por habitante, de pobreza y desigualdad tienen efectos en cadena a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida, incluyendo por supuesto la infancia y adolescencia.

Esta serie de elementos resultan fundamentales para delinear el complejo ámbito de acción del Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional. A lo largo del capítulo que sigue se analizará más específicamente el impacto que tienen las diversas brechas que hemos explorado sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador.



Foto: UNICEF / ECU / 2012 / Patricia Estévez

Bibliografía:

Banco Interamericano de Desarrollo (2012), “*Nuevo siglo, viejas disparidades*”, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Versión digital: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2012-10-15/diferencia-salarial-entre-hombres-y-mujeres,10155.html>.

Banco Mundial (2014). “HowWeClassifyCountries”. En versión digital: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications> Última consulta realizada el 10 de marzo 2014.

_____ (2013). “Ecuador: Panorama general”. En <http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview> Última consulta realizada el 14 de julio 2013.

Banco Central del Ecuador (2013). “Inflación Ecuador 2013”. En http://www.bce.fin.ec/resumen_ticker.php?ticker_value=inflacion Última consulta realizada el 1 de agosto de 2013.

_____ (2012). “Evolución de la balanza comercial”. En <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201204.pdf> Última consulta realizada el 16 de julio de 2013.

_____ (2010). *La economía ecuatoriana luego de la dolarización*. Quito: Banco Central. En <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf> Última consulta realizada el 10 de diciembre de 2013.

Boltvinik, Julio (2013). “Medición multidimensional de pobreza. América Latina de precursora a rezagada”. En *Sociedad y Equidad*, No. 5, enero.

Bustamante, Fernando et. al. (2006). *La sociedad civil en el Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: CIVICUS / Fundación Esquel.

Camacho, Gloria y Hernández, Katia (2009). “Territorios en movimiento: Suscal: migración y ¿desarrollo?”. En Camacho, Gloria y Hernández, Katia (editoras), *Miradas transnacionales: visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*. Quito: CEPLAES, SENAMI, págs.: 177-200.

CEPAL (2012). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

_____ (2010). *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. En: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>. Última consulta realizada el 13 de marzo de 2014.

_____ (2013). “Panorama económico y social de América Latina y el Caribe”. Presentación Power Point preparada por Alicia Bárcena. En www.eclac.cl/.../130528_PRESENTACION_COMITE_PLENARIO-ABI Última consulta realizada el 13 de marzo de 2014.

_____ (2013a). La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo. En <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13601.pdf>. Última consulta realizada el 10 de marzo de 2014.

_____ (2014). “Indicadores sociales América Latina”. En <http://www.risalc.org/portal/indicadores/ficha/query.php>. Última consulta realizada el 10 de marzo de 2014.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) (2003). *Situación de los adolescentes y jóvenes en el Ecuador*. Quito: Editorial EfectoGráfico.

Chiriboga, Manuel (2013). “La situación del campo ecuatoriano”. Documento de trabajo en presentación powerpoint presentada en el taller preparatorio para la elaboración del documento final de investigación: *Capacidades, limitaciones y desafíos sociales, políticos, económicos y ambientales del Ecuador contemporáneo*. Quito: OSE y PNUD.

Correa, Rafael (2012). “Informe a la nación”. En <http://visaaldesarrollo.blogspot.com/2012/08/informe-la-nacion-rafael-correa-10-08.html> Última consulta realizada el 30 de julio de 2013.

Currie, Janet (2009). “Healthy, Wealthy, and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development”. *Journal of Economic Literature* 47 (1): 87-122.

ECLAC-UNFPA (2012). *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile: ECLAC.

El Comercio (2014). “El silencio de la mujer influye en la impunidad de la violencia”. En http://www.elcomercio.com/seguridad/silencio-mujer-impunidad-violencia-agresion_0_1099090116.html Última consulta realizada el 8 de marzo de 2014.

Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001). “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. Santiago de Chile: CEPAL Documento de trabajo, Serie estudios estadísticos y prospectivos.

Ferreira, H.G., Julián Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe López-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington: Banco Mundial.

Fraser, Nancy (2004), “To Interpret the World and to Change it: An Interview with Nancy Fraser”, en *Signs*, Vol 29, No.4. Pp: 1103-1124.

Goetschel, Ana María (2013). “La educación superior y la desigualdad de género en Ecuador”. Taller para investigación Capacidades, limitaciones y desafíos sociales, políticos, económicos y ambientales del Ecuador contemporáneo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Observatorio Social del Ecuador, junio 2013.

Habitus (2013) “La evolución de la clase media en Ecuador 2003-2012. Una aplicación preliminar del modelo del Banco Mundial a la serie de encuestas nacionales de hogares”. Quito: Habitus.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2013). “Pobreza rural en Ecuador baja 4.23 puntos en junio de 2013”. En www.inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_content&view=article&id=613%3Apobreza-rural-en-ecuador-423-puntos-en-junio-de-2013&catid=56%3Adestacados&ITEMID=3

Última consulta realizada el 31 de enero de 2014.

_____ (2013). “Reporte de pobreza por ingresos, diciembre 2013”. En http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1982&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800 Última consulta realizada el 31 de enero de 2014.

_____ (2013). “Actualización de medidas de pobreza y extrema pobreza por ingresos a Diciembre 2008”. En http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=168&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800 Última consulta realizada el 31 de enero 2014.

_____ (2013a). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.

_____ (2012). INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural, 2007-2012.

Jiménez, Felipe y Sandra Manuelito (2011). Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980 y 2011. En: Serie Cuadernos de Desarrollo, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/51224/RasgosEstilizadosALC.pdf>. Última consulta realizada el 14 de marzo de 2014.

León, Mauricio (2013). “Situación económica y cambio en la matriz productiva”. Documento de trabajo en presentación powerpoint presentada en el taller preparatorio para la elaboración del documento final de investigación: *Capacidades, limitaciones y desafíos sociales, políticos, económicos y ambientales del Ecuador contemporáneo*. Quito: OSE y PNUD.

Marshall, Thomas (1965). *Class, Citizenship, and Social Development*. Nueva York: Anchor Books.

Martínez, Diego (2013). “Ecuador creció 4,5% en 2013 gracias al desempeño de la economía no petrolera”. En: <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ecuador-crecio-45-en-2013-gracias-al-desempeno-de-la-economia-no-petrolera.html>. Última consulta realizada el 3 de marzo de 2014.

Ministerio de Coordinación de la Política Económica (MCPE) (2012). “Ecuador económico. Indicadores macroeconómicos a junio de 2012”. En <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/junio-web-2012.pdf> Última consulta realizada el 5 de agosto de 2013.

National Geographic (2013). *The World of Seven Million*. En: <http://ngm.nationalgeographic.com/2011/03/age-of-man/map-interactive>. Última consulta realizada el 4 de enero de 2014.

Observatorio Social del Ecuador (OSE) y UNICEF (2003). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 2003*. Quito: OSE, UNICEF.

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2010). *Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI. Encuesta de la sociedad civil sobre niñez y adolescencia 2010*. Quito: OSE, Plan Internacional, SaveTheChildren, Care, UNIFEM, UNICEF.

_____ (2012). *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Imprenta Noción.

_____ (2013) “Capacidades, limitaciones y desafíos sociales, políticos, económicos y ambientales del Ecuador contemporáneo”. Documento de trabajo preparado para PNUD, Quito, agosto, 2013.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) (2014). “Acerca de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)”. En <http://www.oecd.org/centromexico/laocde/> Última consulta realizada el 11 de marzo de 2014.

Oxford Poverty y Human Development Initiative (2014). “Poverty. A Multidimensional Approach”. En <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>. Última consulta realizada el 17 de marzo de 2014.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2012). “América Latina es la región más desigual del planeta”. Boletín de prensa. En <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/onu-america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-planeta> Última consulta realizada el 13 de marzo de 2014.

Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (2013). “Desafíos para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional en los países de renta media: el rol de redes para la prosperidad”. En <http://www.unido.org/es/centro-de-prensa/conferencia-de-alto-nivel-de-paises-de-renta-media.html> Última consulta realizada el 11 de marzo de 2013.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). “Economía informal en América Latina y el Caribe”. En <http://www.ilo.org/americas/temas/economia-informal/lang-es/index.htm> Última consulta realizada el 19 de marzo de 2014.

Papadópulos, Jorge y Rosario Radakovich (2003) Estudio Comparado de Educación Superior y Género en América Latina y el Caribe. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.

_____ (2013). “Área de gobernabilidad democrática”. En <http://www.undp.org.ec/gobernabilidadMAS.php> Última consulta realizada el 15 de julio de 2013.

_____ (2013). “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En <http://www.undp.org.ec/odm/index.htm> Última consulta realizada el 17 de julio de 2013.

_____ (2013). “Bono demográfico”. En http://www.unfpa.org.ec/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=49 Última consulta realizada el 30 de julio de 2013.

Samaniego Ponce, José (2010). “Diez años después”. En versión digital: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/diez-anos-despues-388315.html>, última revisión 1 de agosto de 2013.

SNIESE, SENESCYT “Personas Matriculadas en Educación superior y Títulos Registrados”, Abril 2013.

Tezanos Vázquez, Sergio y Ainoa Quiñones Montellano (2012). “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Volumen 1, No. 2, páginas: 5-27. En http://www.academia.edu/2106789/_Paises_de_renta_media_Una_taxonomia_alternativa_del_desarrollo_de_America_Latina_y_el_Caribe

UNESCO (2012), Atlas mundial de la igualdad de género en la educación. París: UNESCO.

UNFPA (2012), “Respuesta a la violencia de género”. http://www.unfpa.org.ec/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=68

UNICEF (2010). *Child Disciplinary Practices at Home. Evidence from a Range of Low-and-Middle-Income Countries*. En: http://www.unicef.org/protection/Child_Disciplinary_Practices_at_Home.pdf.

UNICEF y CEPAL (2010). Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf>

Vásquez Rodríguez, Alisson (2006). “Jóvenes y trabajo: entre la supervivencia y el mercado”. En Luciano Martínez Valle (ed). *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO, CEPAL, GTZ, páginas: 17- 38.

_____ (2014). *Mujeres y protección social en Ecuador*. Quito: FLACSO.

Viteri, María Amelia (2013). “La desigualdad de género en Ecuador”. Taller para investigación Capacidades, limitaciones y desafíos sociales, políticos, económicos y ambientales del Ecuador contemporáneo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Observatorio Social del Ecuador, junio 2013.



Foto: Pan

Capítulo II.

Desafíos para avanzar en el cumplimiento universal de los derechos de niñas, niños y adolescentes



La declaración de Ecuador como país de renta media alta constituye un aspecto a ser considerado en todo análisis sobre la situación de la niñez y adolescencia. Los países de renta media alta se aproximan al cumplimiento casi universal de ciertos derechos de supervivencia (derecho a la vida, a la atención de salud, a la identidad e inscripción, artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10, 24 y 25 de la Convención de los Derechos del Niño) y están bastante próximos a cumplir gran parte de los derechos al desarrollo, entre ellos el acceso a la educación y a un mejor nivel de vida para la niñez y sus familias (artículos 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Convención de los Derechos del Niño). Los problemas más graves en este tipo de países se situarían en otros ámbitos del cumplimiento de derechos. Estos demandan del Estado y la sociedad una participación más activa y consciente y que implican procesos de transformación cultural. Algunos de estos problemas son, por ejemplo, la calidad educativa, el uso del tiempo libre, los problemas de obesidad como resultado del sedentarismo y de una dieta inadecuada, y los riesgos de violencia. Aparentemente los problemas estructurales como la pobreza, el trabajo infantil que impide ir a la escuela, el acceso a servicios de salud y educación, parecerían ya estar superados en los países de renta media alta. Este es el caso, por ejemplo, de países del antiguo Caribe holandés como Aruba, Curazao y Sint Marteen, (UNICEF-TACRO-OSE, 2013), donde no se encuentran niños, niñas y adolescentes pobres ni que trabajen y estudien en la magnitud y en las condiciones de riesgo que todavía es posible encontrar (en menor proporción que en décadas pasadas) en Ecuador. Sin embargo, varias interrogantes surgen al observar que otros países de renta media alta no han resuelto ciertas brechas estructurales como las analizadas en el capítulo precedente. La persistencia de estas brechas implica el incumplimiento de derechos a la sobrevivencia entre ciertos grupos poblacionales y, a la vez, señala la necesidad de enfrentar problemas propios de la urbanización. En tales casos, como vemos, se mezclan problemas viejos con desafíos nuevos. Identificar cuáles son los grupos a los que esta doble circunstancia afecta más constituye un paso fundamental para formular políticas públicas que integren la nueva complejidad que signa a un país como el Ecuador actual.

Sin perder de vista el marco de los avances registrados en el país y presentados en el capítulo anterior, este capítulo tiene como fin indagar, precisamente, tanto las nuevas brechas como las brechas que persisten desde el pasado que atañen especialmente a la niñez y adolescencia. Las evidencias presentadas se orientan a aportar en la formulación de acciones desde el Es-

tado y la sociedad. La infancia y la adolescencia son los primeros estadios del ciclo de vida y sobre ellos se construyen los proyectos de vida futuros, el desarrollo de la vida adulta y también de la tercera edad. Por este motivo, poner especial atención a estas fases tempranas del ciclo vital resulta especialmente relevante a la hora de definir el ámbito de acción del Consejo Nacional de la Igualdad Intergeneracional.

Brechas

1. De desigualdad

Antes de abordar el análisis de esta brecha específicamente, cabe tener en cuenta el siguiente cuadro general de datos. Para el año 2014 la población de niños, niñas y adolescentes en Ecuador se acerca a los 6 millones de habitantes (37% de la población total). Dentro de este grupo los y las adolescentes, personas de 10 a 17 años, son el grupo mayoritario: llegan al 55% del 37% antes referido. Seis de cada diez niños, niñas o adolescentes viven en ciudades y cuatro de cada diez en el campo. Los y las adolescentes son mayoritariamente urbanos: 1'800.000 viven en las ciudades. Tres de cada 10 mujeres en el país es niña o adolescente (INEC, 2014). El 12% de la niñez entre 0 y 17 años tiene discapacidad (OSE-Plan Internacional 2013). Por último, la diversidad étnica del país también se refleja en la infancia: el 9% de la niñez ecuatoriana es indígena, el 8% afroecuatoriana, el 7% montubia y una gran mayoría, el 76%, es mestiza (INEC, 2010).

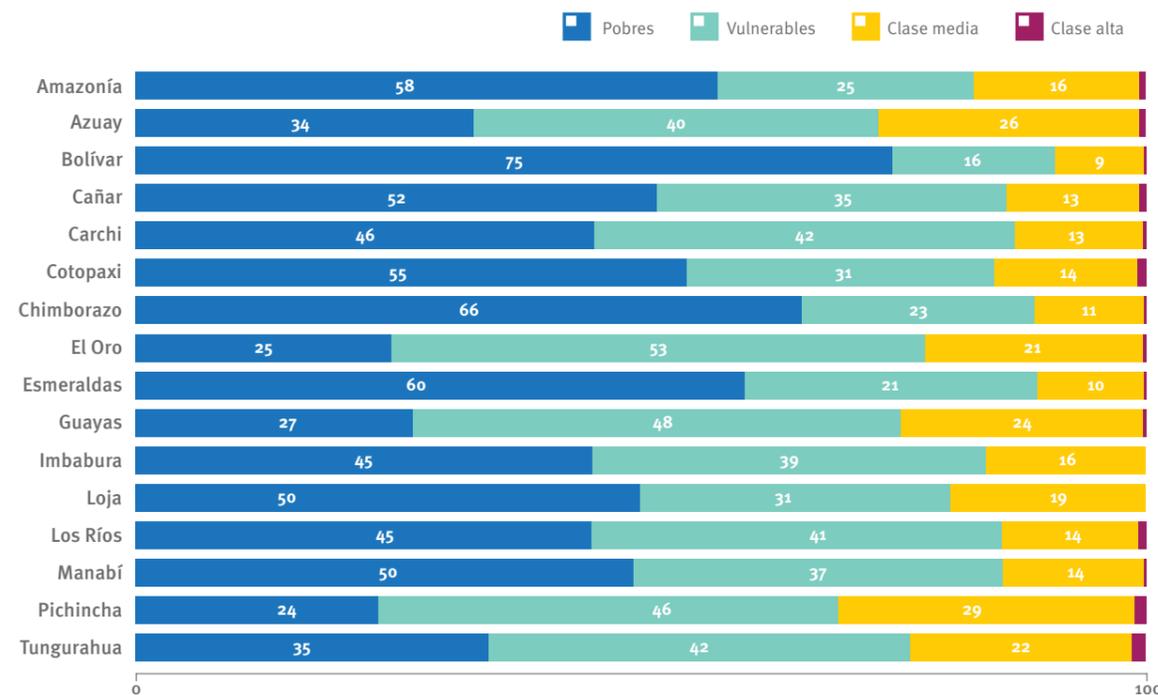
Por otra parte, la condición de vida de este sector poblacional en el país está matizada por la presencia de un 2% de niños, niñas y adolescentes cuyos padres han migrado fuera del país. Asimismo, 25 mil niños, niñas y adolescentes son inmigrantes y 21 mil niñas y adolescentes son emigrantes. Por lo general esta inmigración proviene de los siguientes países: 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) (INEC, 2010). En lo que a personas en necesidad de protección internacional concierne, 31.472 actualmente se encuentran tramitando solicitudes de refugio y 12.609 son refugiados reconocidos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013).

Esta descripción inicial permite reconocer la diversidad que caracteriza a la niñez y adolescencia que, de conformidad con la Constitución ecuatoriana y la Convención de los Derechos del Niño, tendría que te-

ner asegurada la igualdad en el cumplimiento de sus derechos y en el acceso a todos los servicios. Sin embargo, como toda la población, este grupo poblacional está sujeto a diferenciaciones basadas en la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos. En el Gráfico

No. 1, precisamente, se presentan las diferencias que se registran entre las provincias ecuatorianas a partir de la distribución por estrato social propuesta por el Banco Mundial en base al ingreso de los hogares.⁹

Gráfico No.1
Estrato socioeconómico al que pertenece la niñez y adolescencia por provincia. Niños y adolescentes de 0 a 17 años según Nivel Socio-económico / Banco Mundial



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

No podemos analizar el Gráfico No. 1 sin volver a referirnos a los resultados de la importante movilidad social ocurrida durante estos últimos años en Ecuador. Esta movilidad parte de una reducción de la pobreza de ingresos entre 2000 y 2013 del 64% al 26%, registrada a nivel de toda la población (INEC, 2013, Banco Mundial, 2014). La pobreza siempre es mayor en el caso de la niñez y adolescencia, porque precisamente los hogares pobres son los que mayor número de niños y niñas tienen. Casi la mitad de la niñez y adolescencia ecuatoriana, aquella que corresponde al 44% del total, habita en las provincias de Pichincha (24%), Guayas (27%) y El Oro (25%). Dentro de estas provincias el porcentaje de niños, niñas y adolescentes pobres llega al promedio nacional o se acerca a él. Por otra parte, en las tres provincias en cuestión

la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad (es decir que recién ha salido de la pobreza y enfrenta riesgos de volver a ella) se acerca a la mitad: en El Oro al 53%, en Guayas al 48% y en Pichincha al 46%. Esta situación también la comparten Carchi (42%), Azuay (40%), Tungurahua (41%) y Los Ríos (41%).

La mayor proporción de niños, niñas y adolescentes del estrato medio viven en Pichincha (29%), Azuay (25%), Guayas (23%), Tungurahua (23%) y El Oro (21%). En todas estas provincias, apenas el 2% de la infancia y adolescencia pertenece al estrato rico de la población. Esta situación también se registra tanto en las provincias de la Amazonía como en la provincia de Bolívar. Por otra parte, como se aprecia en el Gráfico No.1, en esta última provincia el 75% de los niños y

⁹ El gráfico sigue la definición del Banco Mundial (2012) de la estratificación social. De acuerdo a este enfoque, los hogares en situación de pobreza extrema viven hasta con 2 dólares diarios (153 dólares mensuales para 4 miembros). Los hogares pobres viven hasta con 10 dólares diarios (entre 154 y 303 dólares mensuales). Los hogares vulnerables viven hasta con 10 dólares diarios (entre 307 y 765 dólares mensuales). Los hogares de clase media viven hasta con 50 dólares diarios (entre 766 y 3.826 dólares mensuales). Y, finalmente, los hogares de clase alta viven con 51 dólares diarios en adelante (desde 3.827 dólares mensuales) (Habitus, 2013).



Foto: UNICEF / ECU

niñas son pobres. De hecho, Bolívar es la provincia de mayor riesgo para la infancia y la adolescencia en el país, seguida de Chimborazo, con el 66% de niñez y adolescencia pobre y, finalmente, por Esmeraldas, donde la cifra es del 60%. Adicionalmente, en Bolívar se registran los menores avances en materia de movilidad social: solo el 16% de la niñez y adolescencia vive en hogares que lograron salir de la pobreza y están en situación de vulnerabilidad, y en el estrato medio se registra el más bajo porcentaje de todo el país (8%).

Como ya se mencionó en el primer capítulo, un acercamiento a la multidimensionalidad de la pobreza, que va más allá de los indicadores de ingreso, enriquece el análisis de las cifras que estamos presentando. En su informe Panorama Social de América Latina de 2013, la CEPAL define a la pobreza infantil como la privación moderada entre la población menor de 18 años del ejercicio de por lo menos uno de los siguientes derechos: saneamiento, acceso a agua potable, calidad de la vivienda, integración al sistema escolar, acceso a medios de información o, por último, buena alimentación. Si al menos una de estas privaciones es grave, la situación se califica como extrema pobreza infantil (CEPAL, 2013).

Cabe resaltar que la reflexión sobre la pobreza medida por ingresos de ninguna manera es invalidada por

CEPAL. Aunque el método del ingreso es insuficiente para dar cuenta de las privaciones que efectivamente pueden tener un impacto negativo en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, esta medición también aporta datos valiosos tanto para la caracterización de la situación de este sector poblacional como para la toma de decisiones en materia de política pública.

En suma, las brechas generadas por la pertenencia a diversos estratos sociales señalan la prioridad de enfrentar dos desafíos: el combate a la pobreza en provincias que rebasan la media nacional (tales como Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Manabí y las provincias de la Amazonía) y, en segundo lugar, la atención a la niñez y adolescencia de familias vulnerables que viven sobre todo en aquellas provincias que sin tener altos porcentajes de pobreza sí tienen altos niveles de niños, niñas y adolescentes vulnerables (El Oro, Guayas, Pichincha, Tungurahua, Los Ríos y Azuay).

Las posibilidades de que las familias de los niños, niñas y adolescentes salgan de la pobreza y logren superar su situación de vulnerabilidad, están relacionadas directamente con el nivel educativo del jefe de hogar. Las razones no son solo de carácter económico. Si bien uno de los puntales más importantes de la movilidad social es la educación, a criterio de Amartya

Sen (Cejudo Córdova, 2006) ésta no solo permite el desarrollo del denominado capital humano. Las capacidades educativas promueven otras capacidades más allá de las puramente económicas: la educación es una de las causas de la expansión de la libertad como capacidad. Una persona con mayores niveles educativos puede tener más capacidades que otra contando con los mismos o incluso con menos recursos económicos (Cejudo Córdova, 2006). Lo que está por detrás de la movilidad social ligada a la educación es, entonces, la conciencia de la propia libertad para generar la agencia que permite aprovechar diversas oportunidades.

En un país de renta media como Ecuador, las oportunidades abiertas por la expansión del mercado interno (derivado del crecimiento poblacional y de la alta inversión en el sector social) deben ser aprovechadas para consolidar la situación de la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad a través de acciones conjuntas entre la sociedad civil y el Estado. La Tabla No. 1 permite apreciar que los jefes de hogar de las clases media y alta tienen mayores niveles educativos.

Tabla No.1
Nivel educativo del jefe de hogar y estrato social, 2012

Nivel socioeconómico	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta %
Ninguno	10.2	4.4	1.5	-
Centro de Alfabetización	1	0.5	0.2	-
Primaria	60.3	47.5	23.4	8.8
Educación básica	2	1.1	1.1	2.6
Bachillerato	21.8	34.9	37.3	29.7
Educación media	0.7	0.9	1.1	-
Superior no universitaria	0.2	1	1.3	1.1
Superior universitaria	3.7	9.4	31.8	47.3
Post-grado	0	0.4	2.3	10.5

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

Mientras el 10% de los jefes/as de hogares pobres no tiene ninguna educación, entre los ricos se concentran los mayores niveles educativos. El 58% de los jefes/as de hogar de este estrato tiene educación universitaria y de postgrado. En la clase media la cifra cae al 34%, en los vulnerables al 9% y en los pobres al 1%.

Si se quiere caracterizar al sector de los vulnerables se puede afirmar, entonces, que son hogares donde el 35% de sus jefes/as de hogar han logrado terminar el bachillerato, situándose a muy corta distancia del estrato medio donde la cifra sube ligeramente al 37.3%, y diferenciándose de los pobres entre quienes este porcentaje es menor en casi diez puntos, porque llega al 26%. La gran diferencia de los vulnerables frente al estrato medio radicaría en el poco acceso de aquéllos a la educación universitaria: solo un 9% de jefes de hogar

son universitarios y pertenecen a hogares vulnerables frente a un 32% de estudiantes universitarios de clase media (INEC, 2012).

De hecho, el acceso a la educación superior, sea técnica o universitaria, es uno de los desafíos del sistema escolar en términos de proyecciones futuras del ciclo de vida. Evidentemente, el mejoramiento de la calidad educativa en el ciclo escolar no solo se relaciona con el acceso a mayores niveles de educación sino, sobre todo, con posibilidades de conseguir empleo formal. Esto implica un incremento de salarios que resulta de la mejoría en la calificación del jefe/a de hogar dentro del ámbito laboral y del fortalecimiento de su capacidad para emprender en nuevos ámbitos de generación de ingresos y de toma de decisiones sobre su vida.

2. De condiciones de vivienda

El enorme porcentaje de población de todos los estratos sociales que es propietaria de vivienda es un elemento que llama la atención positivamente en el Ecuador actual. Ocho de cada diez personas en el país posee el lugar donde vive y apenas dos de cada diez

pagan arriendo. De los que afirman ser propietarios de vivienda, las variaciones van desde aquellos que aún están pagando una deuda de vivienda (apenas el 5%), los que viven en viviendas cedidas sin pagar arriendo (11%), hasta los que recibieron su vivienda por servicios ofertados (1%). Tres provincias superan el promedio nacional en propiedad de vivienda: en Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo ocho de cada diez habitantes son dueños del lugar donde viven.

En Bolívar el 75% de niños, niñas y adolescentes viven en hogares pobres, de acuerdo a la medida de la pobreza por ingresos. Pero cuando se constata que estos hogares mismos tienen vivienda esta realidad se matiza. Los hogares de estos niños, niñas y adolescentes, entonces, poseen un lugar dónde vivir pero no cuentan con recursos económicos para poder acceder a otros consumos.

vivienda que, a su vez, inciden en las condiciones de salud y bienestar de sus habitantes.

El hacinamiento (más de tres personas habitando una misma habitación) se debe considerar una alerta para el bienestar de la niñez y adolescencia por sus consecuencias: cuando muchas personas viven juntas en una habitación muy pequeña pierden la dignidad y, además, se vuelven susceptibles a contraer enfermedades infecciosas y a experimentar violencia doméstica. El desarrollo de niños, niñas y adolescentes en tales circunstancias se ve afectado porque no pueden hacer sus tareas en un lugar tranquilo, duermen mal y están expuestos a enfermedades, abusos y violencia (UN-HABITAT 2006).

El hacinamiento es un problema insignificante en otros países. Por ejemplo, menos del 1% de la población de Canadá comparte la habitación con más de tres personas. En contraste, en Asia la mitad de la población (52%) vive en hacinamiento (UN-HABITAT, 2006). En Ecuador, dentro del estrato rico de la población ningún niño o niña vive en hogares en hacinamiento. Por su parte, el 4% de la niñez que pertenece al estrato medio vive en condiciones de hacinamiento. Como se aprecia en la Tabla No. 3, esta situación afecta al 35% de personas que están en situación de pobreza en el país. En los hogares vulnerables esta cifra desciende al 19%.

En diez de las veinte provincias presentadas en la Tabla No. 2, incluyendo las provincias de la Amazonía, la gente vive en sus propias casas en proporciones iguales al promedio nacional. Solo en Cañar y en Pichincha el porcentaje desciende ligeramente al 71%. ¿Qué significa tener vivienda propia? En primer lugar, que el gasto por arriendo deja de pesar sobre el ingreso familiar. Actualmente solo el 5% de los hogares paga por su vivienda. Imbabura es la provincia donde el porcentaje es el mayor de todo el país: ahí el 10% de los dueños de casa está endeudado por esta razón.

Como veremos más adelante, los gastos en educación y salud, incluyendo medicamentos y atención, cada vez están siendo cubiertos en mayor medida por el servicio público. Sin embargo, por ahora enfocaremos la atención solamente en la calidad de las viviendas y su acceso a servicios. Esto permite determinar la magnitud y tipo de brechas en cuanto a

Tabla No.2
Formas de tenencia de la vivienda, 2012

Provincia	En arriendo %	Anticresis y/o arriendo %	Propia y la está pagando %	Propia y totalmente pagada %	Cedida %	Recibida por servicios %	Otras formas de tenencia %
Azuay	22,5	3,7	5,9	55,4	10,2	1,4	0,9
Bolívar	6,1	1,7	7,7	73,3	8,2	0,8	2,2
Cañar	11,8	11,2	5,8	59,2	9,5	1,5	1
Carchi	15,2	3,6	3,9	61,8	12,5	2,5	0,9
Cotopaxi	10	1	4,3	75,3	6,8	0,7	1,8
Chimborazo	10,2	1,1	4,9	73,9	8,1	0,8	1
El Oro	15,3	1,4	3,3	63,9	13,7	1,9	0,5
Esmeraldas	9,1	1,8	3,6	68,9	12,4	3,6	0,7
Guayas	13,1	2,6	4,8	66,6	11,7	0,7	0,5
Imbabura	14,2	2,2	10,4	59,7	10,6	2,2	0,7
Loja	13,5	5,3	5,9	63,7	10,6	1	-
Los Ríos	7,5	1	3,8	69,2	15,1	2,4	1
Manabí	6,5	1	3,7	71,3	14,7	2,4	0,4
Pichincha	25,9	1,8	5,7	54,7	9,9	1	1,1
Tungurahua	16,5	1,5	5,9	64,7	9,7	0,6	1,2
Amazonía	13,9	5,1	4,1	68	7,1	0,9	0,8
Total	15,3	2,4	5	64,2	11,1	1,3	0,8

Fuente: INEC, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

Tabla No.3
Niños, niñas y adolescentes que viven en hacinamiento por nivel socioeconómico, 2012

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

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

Dentro del análisis de las condiciones de vivienda, se debe resaltar que más de un billón de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable y 2,6 billones no poseen servicios básicos de saneamiento. Dichas personas viven en condiciones indignas e insalubres.

Es más, por este motivo millones de personas mueren cada año, entre las que se cuentan 1,8 millones de niños víctimas de diarreas (UN-HABITAT, 2006). En Ecuador el problema del acceso al agua se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla No.4
Niños, niñas y adolescentes que tienen acceso al agua dentro de la vivienda según nivel socioeconómico, 2012

De dónde proviene el agua	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta %
Red pública	50,2	77,5	90,2	98,7
Pila o llave pública	1,9	1,1	0,9	-
Otra fuente por tubería	13,2	5,9	2,9	0,7
Carro repartidor, triciclo	3,9	2,9	1,2	-
Pozo	16,4	7,9	3,1	0,7
Río, vertiente, acequia	12,5	4	1,1	-
Otro	2	0,7	0,6	-
Total	100	100	100	100

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

En África el 43% de la población tiene acceso a agua dentro de la vivienda, en América Latina este indicador sube al 77% y en los países europeos al 96% (ONU/WWAP, 2003). Al relacionar estos datos con los expuestos en la Tabla No. 4, vemos que la cobertura en el país ya llega a ser universal en el caso de los estratos ricos, en los hogares del estrato medio el porcentaje se acerca al de Europa y en el estrato definido como vulnerables la cifra es similar al promedio de América Latina y un poco mayor que el promedio del África. Sin embargo, la mitad de ellos tiene acceso a la red pública de agua y 13% a otra fuente por tubería. Solo un 4% debe esperar cotidianamente la llegada del carro repar-

tidor para acceder al líquido vital, situación también experimentada entre los vulnerables (3%). Más arriba en la escala social, en el caso de la clase media y los ricos, casi la totalidad (9 o 10 de cada 10 niños, niñas o adolescentes) consumen agua de red pública.

Por otra parte, el servicio más extendido entre la población ecuatoriana es el acceso a excusado y alcantarillado. Dentro del grupo de los ricos todos acceden a estos servicios y entre los vulnerables son mínimos los porcentajes (entre 0 y 2%) de quienes no acceden a ellos. El 10% de los pobres, por su parte, no tienen excusado ni alcantarillado.

Tabla No.5
Niños, niñas y adolescentes que tienen acceso a servicio higiénico y alcantarillado según nivel socioeconómico, 2012

Típos	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta %
Excusado y alcantarillado	36,2	67,4	86	91
Excusado y pozo séptico	31,6	21,7	10,7	7,4
Excusado y pozo ciego	16,1	7,2	2,1	1,6
Letrina	6,1	1,9	0,4	-
No tiene	10	1,9	0,7	-
Total	100	100	100	100

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

Finalmente, un elemento fundamental para el aseo, la prevención de enfermedades y el descanso y confort, es la ducha para el baño diario, condición negada para el 50% de los que los niños, niñas y adolescentes que viven en hogares en situación de pobreza. En el caso de hogares vulnerables, la cifra es la mitad de la registrada entre los pobres (22%). En el otro extremo,

vemos que apenas el 3% y el 6% de la niñez rica y de clase media, respectivamente, no cuenta con este servicio. Sin embargo, llama la atención el bajo porcentaje de duchas compartidas al interior de todos los hogares de todos los estratos. En este caso el indicador no rebasa el 3%.

Tabla No.6
Niños, niñas y adolescentes que tienen acceso a ducha según nivel socioeconómico, 2012

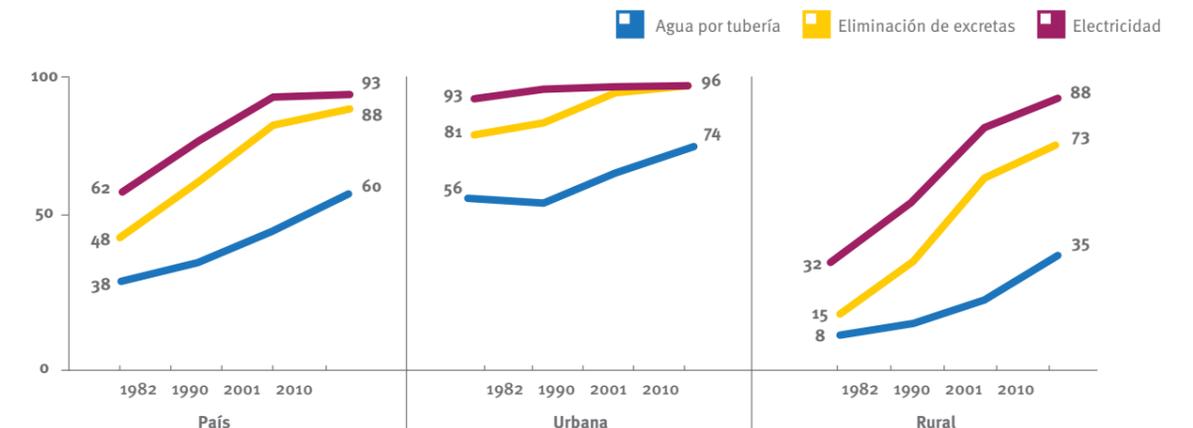
Acceso a ducha	Pobreza %	Vulnerables %	Clase media %	Clase alta %
Exclusivo del hogar	48	75	92	97
Compartido con otros hogares	2	3	2	-
No tiene	50	22	6	3
Total	100	100	100	100

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

Para completar el análisis sobre el acceso a servicios dentro de las viviendas ecuatorianas, el Gráfico No. 2 resume, en primer lugar, el avance en el acceso a agua por tubería dentro de la vivienda alcanzado en el país a lo largo de los últimos 30 años (1982-2010) (línea azul). Este acceso casi se ha duplicado: ha aumentado del 38% al 60% en el promedio nacional y en el caso del área urbana del 56% al 74%. El área rural es la más retrasada a este respecto, ya que el agua por tube-

ría llega solo al 35% de sus habitantes. Por otro lado, el 93% de los hogares cuenta con electricidad (línea color vino), registrándose un salto en las últimas tres décadas. En el área urbana la electricidad cubre al 96% de los hogares y en la rural al 88%. Finalmente, la eliminación de excretas (línea amarilla), que en los años ochenta estaba en el 48%, llega hoy al 88%. En el área urbana se eleva al 96% y en la rural al 73%.

Gráfico No.2
Diferencias territoriales en el acceso a servicios de la vivienda en la que habitan los niños, niñas y adolescentes, 1982-2010



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

Si bien, como ya señalamos anteriormente, ocho de cada diez ecuatorianos tienen vivienda propia, ¿cuáles son las condiciones de estas viviendas? A manera de conclusión se puede afirmar que en el caso de los pobres 35% vive en condiciones de hacinamiento, 50% tiene acceso tanto a agua como a ducha exclusiva, y un 93% a servicios higiénicos. Esta situación mejora en el caso de los vulnerables, entre quienes solo el 19% viven hacinados, el 78% accede al agua dentro de su vivienda, 75% tienen ducha exclusiva y el 98% posee servicios higiénicos. Los estratos medios y altos, finalmente, tienen el 100% de estos servicios cubiertos. Es decir, son propietarios de una vivienda y entre ocho y nueve de cada diez de estas viviendas tienen todas las condiciones que se esperarían: agua, luz, electricidad, servicios higiénicos, alcantarillado y bajo hacinamiento.

En síntesis, las brechas más destacables en las condiciones de vivienda son las siguientes. El 50% de los niños, niñas y adolescentes que vive en hogares pobres no tiene acceso al agua por red pública dentro de la vivienda, como tampoco lo tiene el 22% de los que habitan en ho-

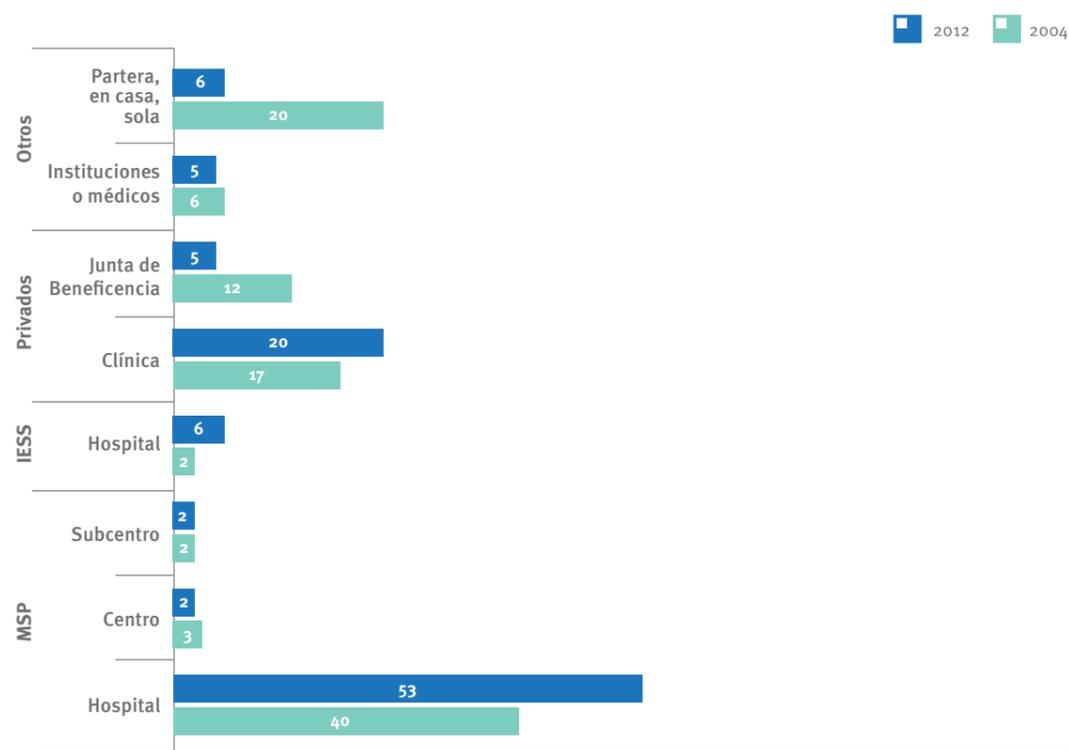
gares vulnerables. El 7% que habita en hogares pobres no posee servicio higiénico y alcantarillado, como tampoco lo tiene el 2% de los vulnerables. El 50% de los niños, niñas y adolescentes que habita en hogares pobres, por último, no tiene acceso a ducha. En igual situación se encuentra el 22% de los vulnerables.

Las brechas más graves se concentran en el sector rural, donde aún existe un 65% de hogares sin agua dentro de la vivienda, 12% sin electricidad y un 27% sin acceso a eliminación de excretas.

3. De salud

Como ha remarcado la CEPAL (2012), en los países de renta media alta la cobertura del parto institucional es elevada. En Ecuador, dentro de esta tendencia, la proporción de partos atendidos por una partera o familiares en las propias casas cayó del 20% al 6% entre 2004 y 2012. En el país la cobertura del parto institucional, sea en instancias públicas o privadas, llega en el presente al 94%.

Gráfico No.3
Lugar de la atención del parto,
2004-2012

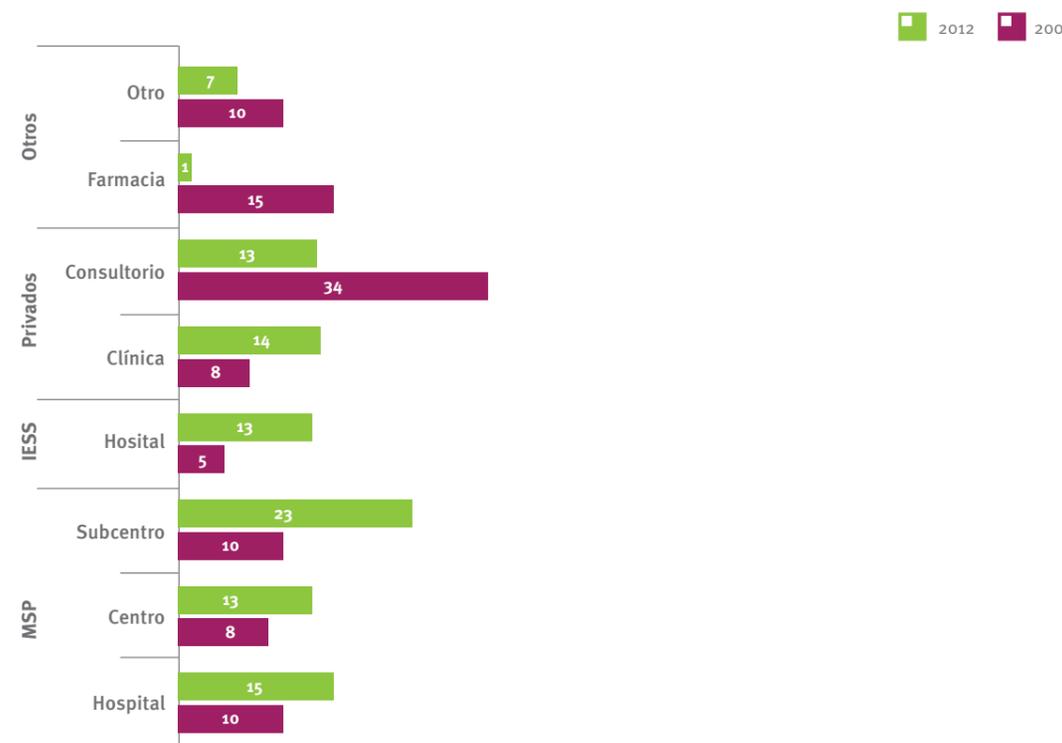


Fuente: CEPAR, ENDEMAIN, 2004. INEC Y MSP, ENSANUT, 2011-2013. Elaboración: OSE, 2014.

Como parte de este incremento en la cobertura institucional entre 2004 y 2012, la proporción de partos asistidos durante 12 meses en hospitales y maternidades del Ministerio de Salud Pública (MSP) se incrementó del 45% al 57%. Asimismo, aumentaron los partos atendidos en el IESS del 2% al 6% del total. Aunque más lentamente, la capacidad privada de atención al

parto también se incrementó en el período: del 17% al 20% de los partos. Pero no es solo con respecto al parto que se han registrado mejorías. Toda la atención de salud a la población ha mejorado. Esto se explica por la eliminación del cobro en los servicios estatales por mandato constitucional y por el mejoramiento de la oferta pública en salud de estos últimos años.

Gráfico No.4
Lugar de la atención de salud en los últimos 30 días,
2004-2012



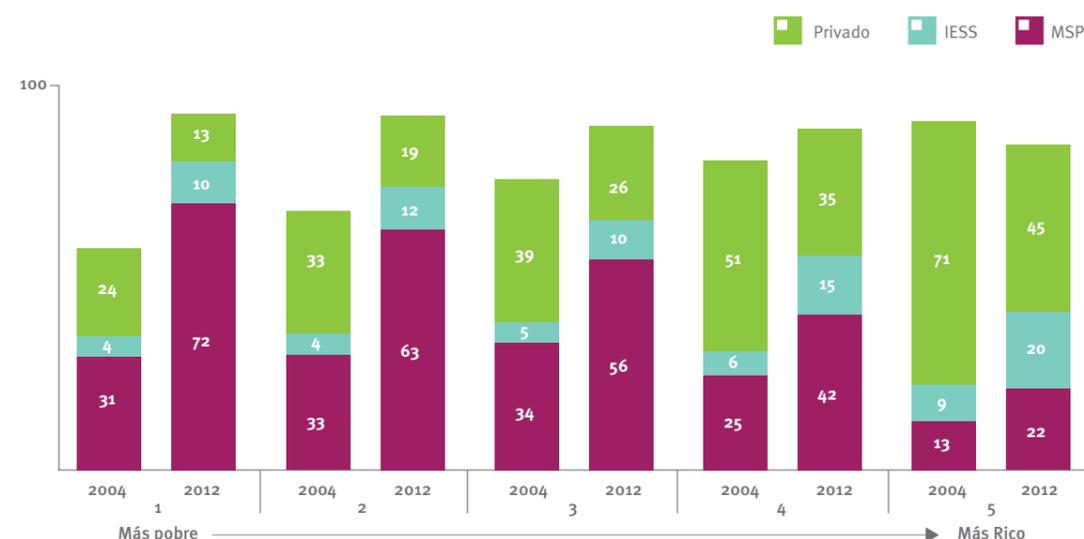
Fuente: CEPAR, ENDEMAIN (2004) e INEC, MSP, ENSANUT, 2011-2013. Elaboración: OSE, 2014.

La atención de salud, en términos generales, descendió en los consultorios privados del 34% al 13%, en las clínicas del 13% al 5% y en las farmacias del 15% al 1%. Complementariamente, la atención se incrementó en los servicios públicos, sean éstos ambulatorios, centros y subcentros de salud u hospitales, tanto de la Seguridad Social como del MSP, de 5 a 13 puntos porcentuales.

Si se analiza el acceso a la salud por quintiles de pobreza (Gráfico No. 5) se observa que el uso de los servicios públicos por parte de la población más po-

bre (quintil 1) aumentó del 35% al 82%. Para el segundo quintil este aumento fue del 37% al 75%. La tendencia señalada también se registró entre el tercer quintil, donde la cifra se incrementó del 39% al 69%. En el caso del cuarto quintil la cifra se elevó del 31% al 57%. De manera imprevista, también en el quintil más rico la demanda por servicios privados cayó del 71% al 45% y se incrementó su acceso al sector público de 11% a 42%, siendo lo más notable el uso de los servicios del seguro social que en este estrato alto de la población subió del 9% al 20%.

Gráfico No. 5
Lugar de la atención de salud según población más rica y más pobre,
2004-2012



Fuente: : CEPAR, ENDEMAIN, 2004 e INEC, MSP, ENSANUT, 2011-2013 Elaboración: OSE, 2014.

En la Tabla No. 7 se puede apreciar el fortalecimiento de la presencia estatal a través de sus cuatro instancias: el MSP, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

y los Seguros de las Fuerzas Armadas y Policía. En suma, las cuatro instituciones atienden en el presente al 76% de la demanda de salud.

Tabla No. 7
Cobertura de los prestadores de atención del sistema de salud, 2012

Institución	Población objetivo	Número de primeras atenciones*	Número de atenciones correspondientes**	Cobertura País
MSP Ministerio de Salud Pública	5'637.563	10'127.840	5'930.550	37%
IESS Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	8'151.385	3'954.095	5'875.000	37%
ISSFA Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	223.058	144.988	144.988	0,92%
ISSPOL Instituto de Seguridad Social de la Policía	185.268	121.767	121.767	0,77%
Privado***	1'577.475	-	-	-
Total	15'774.749	-	-	75,69%

* Primeras atenciones de morbilidad, prevención y promoción

** A las atenciones del MSP (10'127,840) se le restó los déficits en atención de los otros prestadores. Es decir, se asume que el MSP se encuentra atendiendo a esa población actualmente.

*** Aproximadamente 10% se atiende en servicios privados

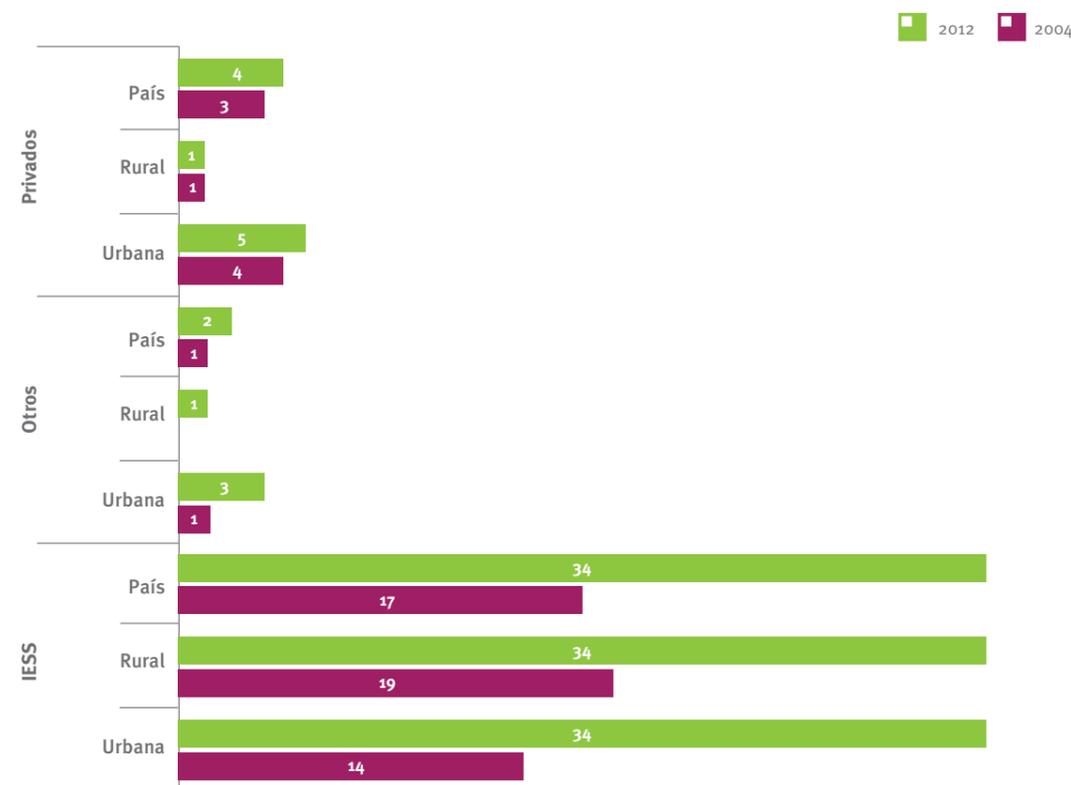
Fuente: : MSP, Anuario IESS, Informe Final - Estudio Actuarial del SEM de la DNS de la PN – Mayo 2012 Elaboración: M. Malo, MSP, 2013

Toda esta información no se explicaría sin el incremento en la inversión en salud, cuyo aporte estatal per cápita pasó de 54 a 205 dólares en el período comprendido entre 2005 y 2012. Si bien esta cifra es superior a la encontrada, por ejemplo, en Perú, donde el gasto per cápita llega a 162 dólares, aún está por detrás de la inversión de Cuba (574 dólares de gasto per cápita) o de Costa Rica (661 dólares), no se diga al per cápita más alto de la región registrado en Uruguay, donde llega a 747 dólares (M. Malo, MSP, 2013).

Otro elemento que permite comprender las características de los países de renta media es el acceso a seguros de salud. En 2004, solo la quinta parte (21%) de los ecuatorianos de todas las edades estaba cubierta

por un seguro de salud. Actualmente, la cobertura del aseguramiento en salud subió al 40% de la población. Este crecimiento se debe a la mejoría del sistema de seguridad social público, cuya cobertura creció por igual en las zonas urbanas y rurales, duplicando su base de afiliados de 17% a 34%. Los otros seguros han tenido un crecimiento más modesto que se ha concentrado principalmente en las áreas urbanas: la cobertura de los seguros privados en las ciudades pasó del 4% al 5%, y la cobertura de las Fuerzas Armadas, la Policía y municipios pasó del 1% al 3%. Según la encuesta ENSANUT del 2012, el IESS cubre a 5,3 millones de personas, los privados a medio millón y los otros seguros a 300 mil.

Gráfico No.6
Población de todas las edades cubiertas por seguros de salud
(% del total), 2011-2013



Fuente: : CEPAR, ENDEMAIN, 2004. INEC Y MSP, ENSANUT, 2011-2013 Elaboración: OSE, 2014.

Si bien la información precedente ratifica los avances en las coberturas institucionales, en el acceso y en el fortalecimiento de la salud pública alcanzados gracias a la creciente inversión del Estado, la situación de la

salud de la niñez y adolescencia aún señala tareas pendientes respecto a la calidad y calidez¹⁰ de la atención. Lastimosamente no contamos con encuestas recientes que evalúen estos dos parámetros. Por ello nos limi-

¹⁰ La calidez se puede definir por tres indicadores: el trato, la preservación de la intimidad y la no exhibición del cuerpo durante la atención, y el acceso a información clara, precisa y con vocabulario inteligible de acuerdo al nivel educativo (Velasco, 2010).



Foto: UNICEF / ECU / 2012 / Francisco Caizapanta

taremos a llamar la atención sobre dos elementos: la inequidad en la distribución de los recursos humanos en salud y la persistencia, a pesar del creciente acceso a los servicios de salud públicos, causas de muerte por causas mal definidas.

Una de las garantías de la calidad es la atención por parte de personal profesional, es decir, por médicos y enfermeras universitarias. Es necesario aclarar esto porque en el imaginario de la población es común no distinguir al personal auxiliar de enfermería (que tiene 8 meses de preparación y es supervisado por enfermeras) de las enfermeras profesionales formadas durante cuatro años en las universidades. La Tabla No. 8 presenta una clara diferencia entre la tasa mínima de profesionales médicos y enfermeras por mil habitantes definida por la OPS-OMS (25 x 10.000) y la tasa registrada en el país (18,5 x 10.000 habitantes). Esto

señala un déficit que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado, aún no ha podido ser cubierto y que se relaciona con la falta de formación de médicos y sobre todo de enfermeras y enfermeros en las universidades del país.

Solo Azuay, Morona Santiago, Napo y Pichincha llegan al parámetro mínimo establecido por la OPS-OMS. Chimborazo y Cotopaxi se destacan por sus déficits extremos. En un tercer grupo están las provincias que no logran llegar a 20 profesionales por 10.000 habitantes y que son Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Orellana, Manabí, Los Ríos, Imbabura, Esmeraldas, El Oro, Cañar y Bolívar. Las diez provincias restantes, tal y como se observa en la tabla, sobrepasan el promedio nacional y están muy cerca de lograr la meta mínima.

Tabla No.8
Distribución urbana y rural del personal de salud, 2011

Provincia	Tasa personal de salud médicos y enfermeras x 10.000 hab	% de médicos que trabajan en el área rural
Azuay	26	11
Bolívar	20	32
Cañar	18	15
Carchi	16	33
Cotopaxi	0,9	6
Chimborazo	2	6
El Oro	17	16
Esmeraldas	12	27
Guayas	21	8
Imbabura	16	21
Loja	24	12
Los Ríos	12	10
Manabí	14	18
Morona Santiago	25	28
Napo	28	28
Pastaza	20	31
Pichincha	25	4
Tungurahua	19	14
Zamora Chinchipe	24	26
Galápagos	18	60
Sucumbíos	14	35
Orellana	15	40
St. Domingo Tsáchilas	10	14
Santa Elena	11	18
Zona no delimitada	0,3	100
País	18	12

Fuente: INEC, Registro de recursos de Salud, 2011 Elaboración: OSE, 2013.

Un aspecto importante que se observa en esta tabla es la distribución inequitativa del personal médico entre el área urbana y rural del país. Al respecto, solo Galápagos se destaca por su distribución equitativa. Cotopaxi y Chimborazo, provincias con alta población rural e indígena, sobresalen negativamente por el déficit de médicos en el campo, situación que también resulta muy preocupante en el caso de Pichincha.

Otro elemento destacable se refiere a las causas de muerte por enfermedades mal definidas, que reflejan

la falta de calidad del servicio de salud y la no atención de médicos en el momento del fallecimiento. La cuarta parte de los decesos en el grupo que va de 0 a 5 años y de 10 a 17 años son por causas mal definidas, o bien, porque no se conoce la razón del fallecimiento. El problema es diez veces más grande entre los niños y niñas menores de 5 años que entre los y las adolescentes. Esto revela que todavía no ha sido instaurado en el país un adecuado control de calidad del servicio de salud.

Tabla No.9
Porcentaje de causas de muerte mal definidas en la población de niños, niñas y adolescentes, 2011

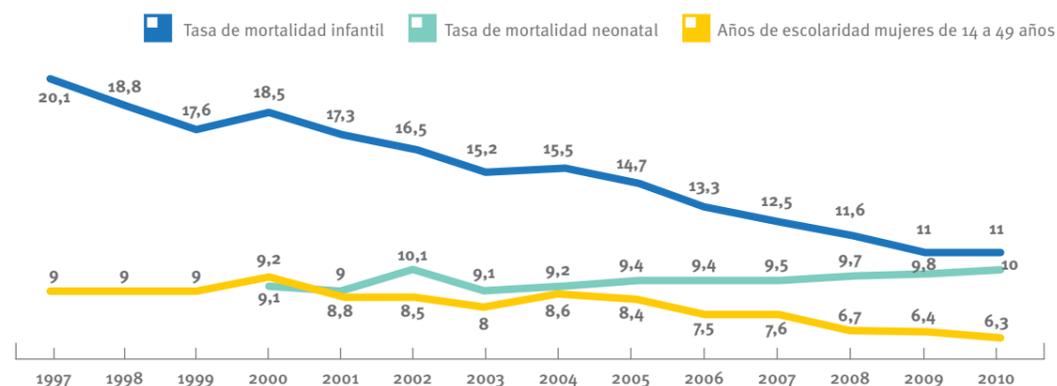
Causas de muerte	Total numérico	% Total país
Muerte por causas mal definidas en niños y niñas menores de 5 años	1.211	16
Muerte por causas mal definidas en adolescentes de 10 a 17 años	184	9
Total	1.395	25

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

Dentro del ámbito de la salud, en lo que se refiere al derecho a la vida, en el Ecuador contemporáneo menos niños y niñas mueren antes de cumplir su primer año de vida. Como logro sistemático de los últimos 12 años, la mortalidad infantil ha descendido de 18,5 por

mil nacidos vivos en 2000 a 11 por mil nacidos vivos en 2010. Entre las múltiples causas que explican este descenso, además de la disminución de la pobreza señalada anteriormente, se destaca el incremento de los niveles educativos de las mujeres en edad fértil.

Gráfico No.7
Relación entre educación de las mujeres en edad fértil y descenso de la mortalidad infantil y neonatal, 1997-2010



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 1997-2010. Elaboración: OSE, 2014.

En torno a la relación entre el descenso de la mortalidad infantil y la mejoría en la educación de las mujeres en edad fértil, cuando éstas alcanzan en promedio diez años de educación (lo que corresponde a terminar la educación básica), por un lado aumenta su auto cuidado durante el embarazo y su uso del servicio de salud y, por otro, mejoran sus capacidades para el cuidado de los niños y niñas en su primer año de vida. Los hallazgos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) sustentan esta afirmación. Tanto en las áreas rurales como en las urbanas el 30% de las madres ha terminado el bachillerato. Pero las diferencias aparecen cuando se observa que en el campo el 13%

de las madres no tiene ningún nivel educativo frente al 5% de las que habitan en las ciudades. Asimismo, las madres urbanas han accedido a postgrados en un 17% frente al 4% de las madres de las áreas rurales (ENSANUT, 2011-2013: 15).

Volviendo al Gráfico No. 7, vemos que la mortalidad neonatal, componente de la mortalidad infantil, descendió de 9,1 por mil nacidos vivos en 2000 a 6,3 por mil nacidos vivos en 2010. El doble de niños y niñas dejaron de morir en el tramo de edad de 0 a 12 meses, pero el descenso en el primer año de vida medido por la mortalidad neonatal no tuvo el mismo ritmo. El

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA, 2005, ODNA, 2012) ha alertado sistemáticamente sobre el estancamiento en el descenso de la mortalidad neonatal debido, principalmente, a la falta de calidad del control prenatal que provoca la muerte en las instituciones de salud de bebés antes de cumplir su primera semana de nacidos. Esta tendencia se corrobora en la Tabla 10. La primera causa de

muerte en la niñez son las afecciones del período prenatal. Por otra parte, llama la atención que los niños y niñas mueran en una proporción de 4% por accidentes de transporte y que la segunda causa de muerte en porcentaje sean las causas mal definidas, hecho que nuevamente nos remite a deficiencias en la calidad de la atención de la salud.

Tabla No.10
Causas de muerte antes de cumplir 5 años, 2011

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

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

Entre las principales causas de muerte de los niños y niñas en sus primeros cinco años de vida se cuentan cinco enfermedades que provocan el 63% de los fallecimientos: afecciones en el período perinatal, malformaciones congénitas, influenza y neumonía, accidentes de transporte y, solo en un 3%, infecciones intestinales. Nuevamente este perfil de muerte refleja las características de un país en transición epidemiológica, donde se mezclan causas de muerte propias de países desarrollados con las de países subdesarrollados, lo cual –como habíamos reiterado– es característico de varios países de renta media. Las causas de muerte ligadas a la dotación de agua y saneamiento han ido desapareciendo a lo largo de los últimos 25 años pero, simultáneamente, se han abierto paso razones de muerte más ligadas con la calidad de los servicios y los accidentes de transporte.

Al indagar la diferencia que puede marcar la procedencia urbana o rural, es posible encontrar que en

las ciudades las causas de muerte por enfermedades infecciosas intestinales caen al 2% y suben las afecciones del período perinatal. En el sector rural las enfermedades respiratorias ocupan el primer lugar y las infecciones intestinales aún representan el 5% de la muerte de niños y niñas antes de cumplir cinco años. De acuerdo al INEC, en el sector rural ocurren cuatro veces menos muertes que en el urbano. Esto podría deberse a que el registro del dato es mucho mejor en el sector urbano porque los niños y niñas que fallecen, en la inmensa mayoría de casos, han sido atendidos por el servicio de salud. Esta conjetura se corroboraría al observar que en el área rural el 24% de las muertes se deben a causas mal definidas, posiblemente porque no son profesionales de la salud los que atendieron a los niños y niñas el momento de su fallecimiento. En las ciudades, la cifra cae cuatro veces y es solo del 6%. Esto último reflejaría el incremento de la cobertura de salud ocurrida en los últimos ocho años, a la que ya nos hemos referido.

Tabla No.11
Principales causas de egreso hospitalario en niños y niñas menores de 5 años, 2011

Principales causas	%	Urbano %	Rural %
Ciertas afecciones originadas en el período prenatal	31	31	13
Enfermedades infecciosas intestinales	13	13	20
Influenza y neumonía	13	13	22
Enfermedades respiratorias agudas excepto influenza y neumonía	5	6	7
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	4	4	4
Apendicitis, hernia y obstrucción intestinal	3	3	2
Enfermedades del sistema urinario	2	2	3
Resto de causas	29	24	29
Total numérico	117.357	115.619	1.738

Fuente: Estadísticas Vitales – INEC, 2011/SIISE, 2011 Elaboración: OSE, 2014.

La proporción de niños y niñas que no tiene aún 5 años y que fue hospitalizada corresponde al 13% de la población total en esta franja de edad. Se pueden conocer las razones por las que se enferman estos niños y niñas a partir del análisis de las principales causas de hospitalización. Si bien los primeros cinco motivos de ingreso a una unidad de internación coinciden con los que provocan la muerte a esta edad, hay dos grupos

de enfermedades que aparecen como no mortales: por un lado la apendicitis, la hernia, la obstrucción intestinal, y por otro, las dolencias del sistema urinario. No existen diferencias entre la zona urbana y la rural respecto a estas causas, tampoco entre género (por este motivo no se ha desagregado en esos términos la información presentada en la siguiente tabla).

Tabla No.12
Cambios en el tiempo en las causas de egreso hospitalario en la niñez menor de 5 años, 2002, 2011

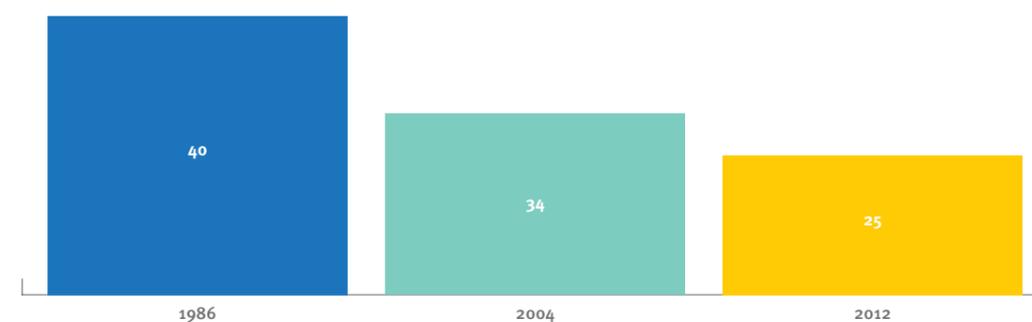
Principales causas	2002 %	2011 %
Ciertas afecciones originadas en el período prenatal	27	31
Enfermedades infecciosas intestinales	18	13
Influenza y neumonía	12	13
Enfermedades respiratorias agudas excepto influenza y neumonía	6	5
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	5	4
Apendicitis, hernia y obstrucción intestinal	3	3
Enfermedades del sistema urinario	2	2
Resto de causas	25	29
Total numérico	84.538	117.357

Fuente: Estadísticas Vitales – INEC, 2011/SIISE, 2011 Elaboración: OSE, 2014.

En el tiempo comprendido entre 2002 y 2011 no se registran mayores variaciones en las causas de internación, con excepción de los porcentajes de ingreso hospitalario por enfermedades intestinales que en los nueve años referidos descendió del 18% al 13%. Otra de las dimensiones de la brecha en salud remite a la

malnutrición infantil. Hace dos décadas el abordaje de este problema se hubiera centrado solo en la prevalencia de la desnutrición crónica. Sin embargo, actualmente hay un nuevo desafío en la vida y crianza de la niñez y en el desarrollo de los y las adolescentes en el país y es el que se refiere a la presencia de la obesidad.

Gráfico No.8
Prevalencia desnutrición crónica infantil (0 a 5 años), 1986-2013

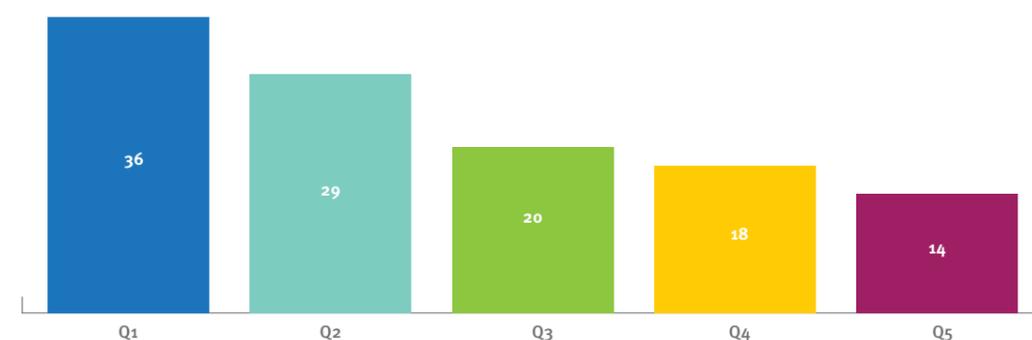


Fuente: MSP, ENSANUT, 2011-2013 Elaboración: M. Malo, MSP, 2013.

Los datos oficiales del Ministerio de Salud dan cuenta de que el descenso de la desnutrición entre 2004 y 2012 llega a 8,4 puntos porcentuales. Sin embargo, la cifra sigue siendo elevada ya que la cuarta parte de niños y niñas de 0 a 5 años padece de una inadecua-

da correspondencia entre edad y talla (desnutrición crónica). Esto sucede a pesar de que la pobreza haya disminuido, de que el acceso a saneamiento y agua potable se haya incrementado y de que los niveles educativos de las madres hayan mejorado.

Gráfico No.9
Prevalencia desnutrición por quintil pobreza, 2012



Fuente: MSP, ENSANUT, 2011-2013 Elaboración: M. Malo, MSP, 2013.

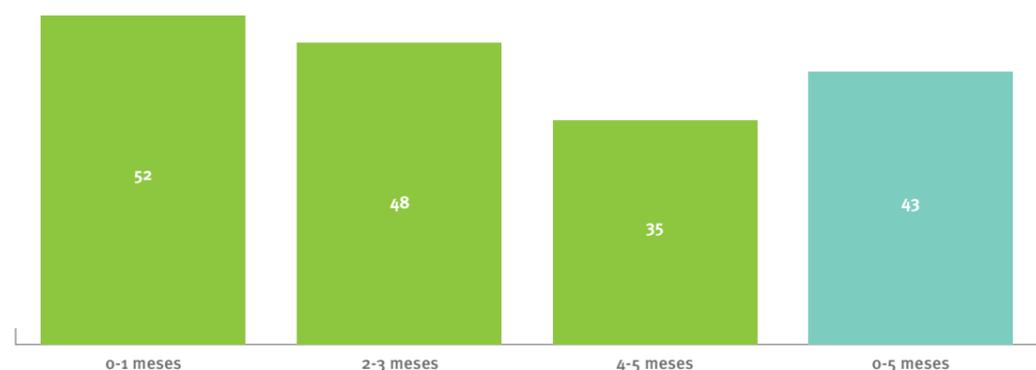
La relación de la presencia de desnutrición en los niños y niñas menores de 5 años y la pobreza, da cuenta de que a mayor pobreza, mayor porcentaje de población infantil desnutrida. El grupo de mayor vulnerabilidad es el que se ubica en el quintil 1. Allí, como se parecía en el Gráfico No. 9, casi cuatro de cada diez infantes padece desnutrición.

Las diferencias más graves entre la niñez de 0 a 5 años en lo que se refiere a este indicador están dadas por la pertenencia étnica. Los niños y niñas indígenas registra-

ron un 42% de desnutrición crónica, mientras que entre los afroecuatorianos la cifra se ubica en el 18%. Los casos intermedios se registraron entre los montubios (21%) y los blanco-mestizos (24%) (INEC-MSP, 2013).

Al correlacionar esta información con el acceso a lactancia materna exclusiva, parecería que la búsqueda de explicaciones para el no descenso de la desnutrición a pesar de los cambios sociales ocurridos, está ligada a los bajos niveles de este último indicador.

Gráfico No.10
Lactancia materna exclusiva, 2012



Fuente: MSP, ENSANUT, 2011-2013. Elaboración: Viceministro de Gobernanza, 2013.

Como vemos, el 43% de los bebés cuentan con el gran beneficio de la lactancia materna exclusiva hasta los 5 meses. Lo alarmante es que más de la mitad, el 52%, solo lactan exclusivamente leche materna durante su primer mes de vida. La cifra desciende a medida que se acerca al primer semestre de nacido.

Al ahondar en otras dimensiones del tema de la nutrición en el país, se observa que un problema acuciante es el de la obesidad. Los hábitos alimenticios de la población se han modificado y a estos cambios se ha sumado el sedentarismo como un nuevo componente. La consecuencia de esta dupla ha sido el incremento de la obesidad en la población de niños, niñas y adolescentes del Ecuador. La ENSANUT de 2012 advierte que el 9% de los niños y niñas en edad pre escolar tiene obesidad, cifra que sube al 30% en el caso de los que están en edad escolar y a 26% en el de los y las adolescentes. La conclusión categórica del informe de esta encuesta es que el 29% de la población consume hidratos de carbono en exceso, superando la recomendación máxima establecida para la prevención de la obesidad y de las enfermedades cardiovasculares.

La ENSANUT alerta además sobre lo que se denomina transición nutricional: la población con menores ingresos consume más carbohidratos y grasas y menos proteínas frente a los estratos sociales con mejores recursos económicos donde la ingesta de alimentos se invierte. Entre los hábitos de consumo alimentario, las gaseosas y la comida rápida (como papas fritas, hamburguesas, hot dogs, entre otros), son consumidas por el 64% en la población de adolescentes encuestados. A esta dieta desbalanceada se suma, como ya señalábamos, el sedentarismo, un nuevo ele-

mento relacionado con el incremento de la población urbana y la falta de oferta extracurricular para los y las adolescentes. Solo un poco más de la cuarta parte de la población de 10 a 20 años realiza la actividad física adecuada. Uno de cada cinco niños de 5 a 10 años y uno de cada cuatro adolescentes destinan de 2 y 4 horas a los videojuegos y a la televisión por día (MSP, 2012: 100, 101).

La transición nutricional activa una alarma que resalta, nuevamente, situaciones por las que atraviesan gran parte de los países de renta media alta. El incremento de los consumos de alimentos llamados chatarra (que solo llenan el estómago y no nutren), unido a la falta de ejercicio y actividad de cualquier tipo, generan cuadros de obesidad en la población más joven que coexisten con la desnutrición de los niños y niñas que no llegan a los 5 años de edad. Por tanto las medidas deben ser integrales e implican la participación activa de la escuela, las familias, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Deportes, sin dejar de lado las acciones que los municipios podrían realizar a favor de la oferta de actividad cultural y deportiva para favorecer el desarrollo completo de los y las adolescentes.

Al centrar nuestra atención en la salud de los y las adolescentes, como resultado del cálculo del Índice de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN), ya desde hace nueve años el ODNA ha alertado que los riesgos de muerte en la población adolescente de 12 a 17 años se han tornado en una amenaza casi tan grave como los que se encuentran en los 5 primeros años de vida (ODNA, 2005). Lo alarmante es que los adolescentes fallecen por causas evitables tales como accidentes, suicidios y homicidios.

Tabla No.13
Causas de muerte en adolescentes según área urbana y rural, 2011

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

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

Como vemos, el triple de muertes de adolescentes ocurren en el área urbana frente a lo registrado en el área rural. Las causas de estas muertes se deben sobretodo a la violencia: el suicidio y el homicidio causan el doble de fallecimientos en las ciudades que en el campo. Llama también la atención la muerte por embarazo, parto y puerperio de adolescentes mujeres (tema que será abor-

dadado más adelante cuando nos ocupemos del tema de la protección especial). Se podría concluir que en este listado de ocho primeras causas de muerte, solo la influenza y neumonía, y el embarazo, parto y puerperio, parecen herencias de un país con altos porcentajes de pobreza, mientras que el resto de causas se vinculan con los perfiles típicos de países de renta media.

Tabla No.14
Causas de muerte en adolescentes por sexo, 2011

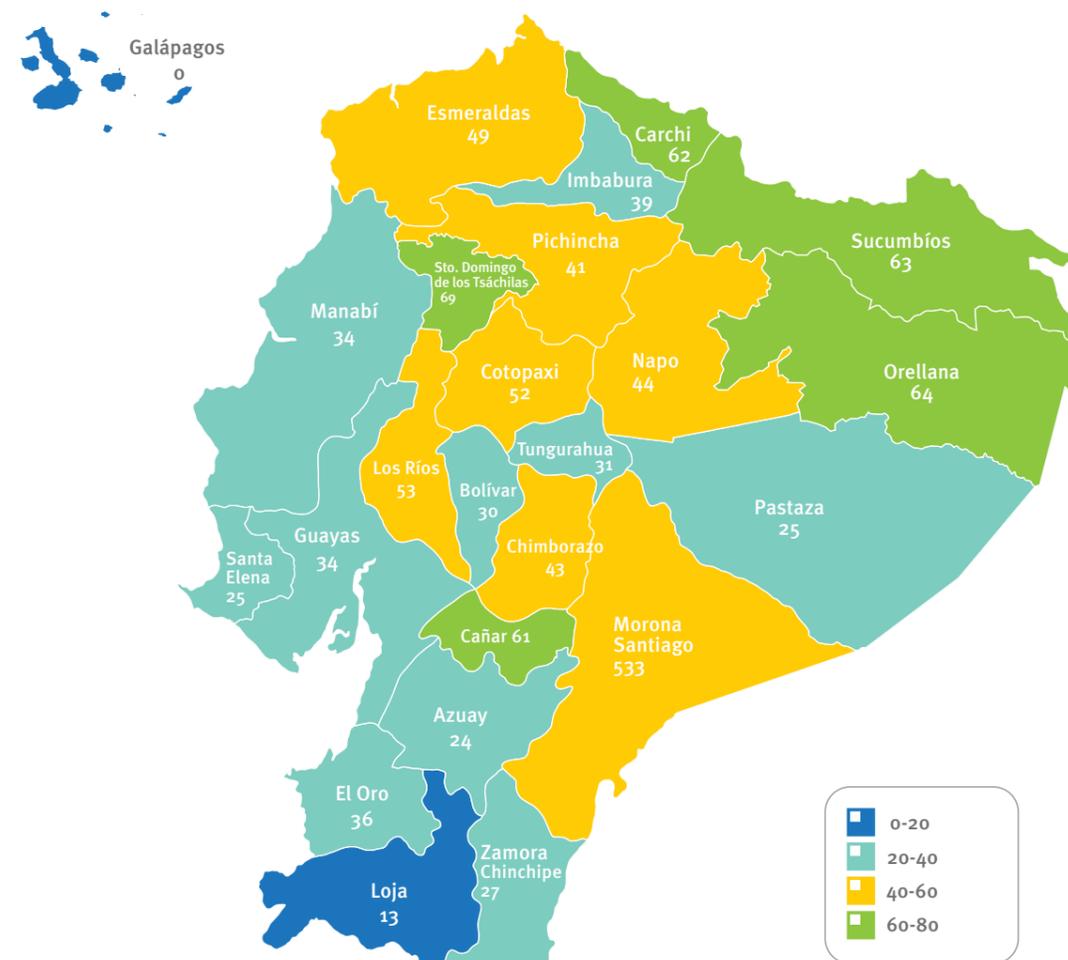
Principales causas	% Hombres	% Mujeres
Accidentes de transporte terrestre	19	8
Agresiones (homicidios)	12	3
Lesiones autoinfligidas intencionalmente (suicidio)	7	13
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	4	6
Ahogamiento y sumersión accidentales	4	2
Influenza y neumonía	4	3
Neoplasia maligna del tejido linfático, órganos hematopoyéticos y tejidos afines	4	4
Caídas accidentales	2	-
Causas mal definidas	4	6
Embarazo, parto y puerperio	-	4
Resto de causas	36	51
Total numérico (2.359)	1.479	880

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



Foto: UNICEF / ECU / 2010 / Manuel Avilés

Mapa No.1
Porcentaje de muertes evitables de adolescentes por provincia, 2011



Fuente: SIISE a partir de INEC, Estadísticas Vitales, 2011 Elaboración: OSE, 2014.

En 2011, 2.359 adolescentes fallecieron. La tercera parte de las causas de estas muertes no fueron provocadas por enfermedades, sino por comportamientos sociales y violencia. Los accidentes de transporte como causa de muerte se duplican en los hombres frente a las mujeres. Asimismo, los homicidios se cuadruplican en el caso de los adolescentes al compararlos con las adolescentes. Sin embargo, la muerte por suicidio es el doble en las mujeres que en los hombres (dato significativo y alarmante).

Al seguir la información resumida en la Tabla No. 14 vemos que la primera causa de muerte entre los adolescentes varones de 12 a 17 años son los accidentes de transporte, seguido del homicidio y luego el suicidio. Las tres causas son las responsables del 55% de los fallecimientos de estos jóvenes, proporción que corresponde a 813 personas que no llegaron a cumplir 18 años. En el caso de las adolescentes mujeres de 12 a 17 años, el suicidio es la primera causa de muerte, en segundo lugar están los accidentes de tránsito, en

tercero las muertes por embarazo y parto, y en cuarto lugar los homicidios. Estas cuatro causas representan el 24% de las razones de fallecimiento en el grupo de mujeres y corresponden a 211 fallecimientos.

En el mapa se registra el mayor porcentaje de muertes ocurridas por los tres primeros motivos que ocasionan fallecimiento entre los adolescentes en Ecuador.

De un total de casi 51 posibles causas, solo tres ocupan más del 30% del total de causas de muerte: accidentes de tránsito, suicidio y homicidio. Estas tres causas son evitables a través de medidas que van más allá de las temáticas exclusivas de la salud (tal y como sucede con las enfermedades infecto contagiosas, por ejemplo) y que se relacionan más con comportamientos de la sociedad.

En las provincias fronterizas del norte del país, el rojo señala que los más altos porcentajes de muertes evitables –entre el 61% y el 89% del total– se registran en Carchi, Sucumbíos y Orellana, junto a dos provincias más con alta migración: Santo Domingo de los Tsáchilas y Cañar.

En el segundo grupo, con 41% y 60% de las razones de fallecimiento en adolescentes hombres y mujeres, están Esmeraldas, Pichincha, Cotopaxi, Napo, Los Ríos, Chimborazo y Morona Santiago. Hay que alertar que se registran altos porcentajes de suicidio en adolescentes mujeres en las provincias con alta proporción de población indígena.

En el tercer grupo se encuentran Zamora Chinchipe, El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Imbabu-

ra, Tungurahua, Bolívar, y Azuay con porcentajes de muertes evitables de adolescentes que fluctúan entre el 21% y el 40%. Finalmente, en Loja y Galápagos se registran porcentajes menores al 20%.

Otro aspecto que da cuenta de la brecha de salud en el país son los riesgos de hospitalización por condición de género. La siguiente tabla destaca la condición femenina del egreso hospitalario donde el embarazo, parto y puerperio representan la mitad de las causas de hospitalización entre las y los adolescentes de 10 a 17 años (50%). Esta situación, como se puede apreciar, no tiene variaciones significativas cuando se comparan las áreas urbanas y rurales.

Tabla No.15
Principales causas de egreso hospitalario en adolescentes de 10 a 17 años, 2011

Principales causas	Ecuador %	Urbano %	Rural %
Embarazo, parto y puerperio	50	50	47
Apendicitis, hernia y obstrucción intestinal	7	7	8
Enfermedades infecciosas intestinales	4	3	5
Enfermedades del sistema urinario	2	2	4
Influenza y neumonía	2	3	4
Enfermedades del sistema osteo muscular y tejido conjuntivo	2	2	2
Resto de enfermedades	33	33	30
Total numérico	156.588	153.445	3.143

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

Partiendo de la evidente comprensión de que el embarazo, parto y puerperio no son enfermedades, sino que evidencian otras complejidades que abordaremos más adelante, diríamos que las principales causas de internación por morbilidad entre los y las adolescentes no son, en rigor, riesgosas. El primer lugar lo ocupan la apendicitis, la hernia y la obstrucción intestinal, que representan el 7% del ingreso hospitalario. Le siguen las enfermedades infecciosas intestinales (4%) y, finalmente, en igual porcentaje (2%) las dolencias del aparato urinario, la influenza y las enfermedades del sistema músculo esquelético. Las diferencias en las causas de muerte entre las zonas urbanas y rurales no son significativas. Sin embargo es el volumen total de ingresos lo que establece diferencias territoriales. Del total de 156.588 ingresos hospitalarios ocurridos en 2011, el 98% ocurrieron en las ciudades mientras que el ingreso hospitalario en el campo solo llegó al 2%.

A manera de síntesis, las brechas en la salud de la niñez y adolescencia están dadas por los siguientes factores:

- La calidad de atención a la salud está marcada por la inequidad en la distribución de recursos humanos calificados –médicos y enfermeras– por habitantes entre las provincias y en las zonas urbanas frente a las rurales. Guardando un claro vínculo con este déficit, la cuarta parte de las causas de muerte continúan siendo por razones no determinadas (tablas 10,13 y 14).
- Por un lado, es evidente que se ha registrado una muy significativa reducción de la mortalidad infantil relacionada con el incremento de los niveles educativos de las madres y de la cobertura de la salud para toda la población (reflejada en los indicadores de parto institucional que sobrepasan el 95%). Sin embargo, hay un estancamiento en el descenso de la mortalidad

neonatal relacionado con la mortalidad materna. La mortalidad materna descendió entre 1990 y 2011 de 117,7 a 70,4 (razón de mortalidad materna). Pero esta cifra está muy lejos de alcanzar, por ejemplo, la meta frente a este indicador planteada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015 que es 28 x 1.000 nacidos vivos (Viceministro de Gobernanza de la Salud, 2013).

- La desnutrición infantil persiste en la cuarta parte de niños y niñas menores de 5 años. Los de mayor riesgo son los indígenas, donde la desnutrición afecta al 42%. Este hecho se relaciona, entre otros factores, con los mayores porcentajes de pobreza y bajos niveles educativos de las madres.

- La transición nutricional se refleja en la coexistencia de la desnutrición y la obesidad. El 9% de los niños y niñas en edad preescolar tienen obesidad, cifra que sube al 30% en el caso de los que están en edad escolar y a 26% en el de los y las adolescentes. Los cambios en el consumo alimenticio y el sedentarismo han abonado en la emergencia de este problema de salud.

- Se registran diferencias de género en los riesgos de muerte por homicidio y accidentes de tránsito: los adolescentes duplican el porcentaje de fallecimientos por estas causas que las adolescentes. Y en el caso de las adolescentes mujeres, el suicidio continúa siendo la primera causa de muerte evitable.

- La mitad de los ingresos hospitalarios entre los adolescentes se debe a embarazo, parto y puerperio.

- Se registran altos porcentajes de ingreso hospitalario en adolescentes urbanos por causas que no son dolencias como el embarazo, parto y puerperio, seguidos de enfermedades de fácil control y tratamiento.

- Las provincias donde se registra el más alto riesgo de morir siendo adolescente (entre 61% y 80% de los fallecimientos) por accidentes de tránsito, homicidio y suicidio, son tres provincias de la frontera norte –Carchi, Sucumbíos y Orellana– y dos con la más alta migración interna y externa –Santo Domingo de los Tsáchilas y Cañar–.

4. De educación

Una evidencia de nuestra condición de país de renta media alta son los avances registrados en la cobertura educativa. Por un lado, casi se ha llegado a la universalización de la educación primaria, por otro, la tasa de asistencia a la educación básica (10 años de educación)

entre niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años alcanzó el 97% en 2012 (SIISE en base a INEC, Enemdu, diciembre 2012). Esto significa que el 3% de la niñez en la edad señalada está excluida de su derecho a la educación. Porcentaje de exclusión que sube al 16% entre los adolescentes entre los 15 y 17 años (SIISE en base a INEC, Enemdu, diciembre 2012).

En las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Ecuador en el 2012, se destacan los avances en materia de cobertura educativa y la eliminación de las diferencias en el acceso a la educación entre niños y niñas. Pero también se llama la atención sobre el abandono de la escuela sobre todo entre la población indígena, así como la alta tasa de abusos y hostigamiento sexuales contra las niñas y la persistencia de castigos corporales como forma de “disciplina” en las escuelas. El Comité también señala con preocupación que la más baja tasa de terminación de los estudios secundarios se registra entre los niños indígenas y las adolescentes embarazadas, lo que indica una deficiencia en la calidad de la educación. Por último, otro motivo de preocupación destacado por el Comité es que los hijos de los trabajadores migrantes en situación irregular no tengan acceso al sistema de enseñanza (Comité de Derechos del Niño, 2010).

Efectivamente, las brechas en la falta de acceso a la educación, que desfavorece a ciertos grupos étnicos y a hijos de trabajadores migrantes, y en la calidad educativa, son los dos problemas principales en el cumplimiento del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país.

La calidad educativa, que señala un gran desafío para el país, se puede entender como el cumplimiento de, al menos, cinco condiciones fundamentales: eficacia del proceso de enseñanza aprendizaje, buenas condiciones de infraestructura del entorno escolar, calidad de los y las docentes, promoción de los educandos (superación de la deserción, repitencia y sobre edad), y erradicación de la violencia en el aula y en la escuela.

Respecto a la violencia al interior del aula y la escuela, con excepción de los datos de la Encuesta de la Sociedad Civil realizada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA) en 2010, no se cuenta con información actualizada respecto ni del maltrato de los y las docentes hacia los educandos desagregada por etnia, ni de la violencia entre pares.

Si bien el Estado ecuatoriano, desde la estructura educativa del ministerio del ramo, ha creado e implementado la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, encargada de llevar a la práctica el

enfoque de derechos y su cumplimiento, la tarea (como se hará referencia en el siguiente capítulo) apenas ha iniciado. En el país se han cumplido solo parcialmente los compromisos adquiridos con la Convención de Derechos del Niño en 1990. En cuanto al derecho a la educación, la Convención señala: "Todo niño-a tiene derecho a la educación de calidad en condiciones de igualdad de oportunidades. Los Estados Partes deberán: implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita".

Es importante destacar que desde el punto de vista de los grupos etarios, es entre los y las adolescentes de

15 a 17 años de edad donde se registran las mayores deficiencias en el acceso a la educación. Gran parte de este grupo no puede concluir la educación secundaria, problema señalado por la CEPAL (2012) como típico de los países de renta media.

En el Esquema No. 1 presentado a continuación se interrelacionan cuatro causas fundamentales (el rezago escolar, el género, la etnia y la procedencia geográfica) que explicarían las brechas en el acceso a la educación a nivel del bachillerato en el caso de los y las adolescentes.

Esquema No.1 Adolescentes: brechas de educación

Rezago escolar en adolescentes de 15 a 17 años	Diferencias por género en el acceso al bachillerato	Diferencias por etnia en el acceso al bachillerato	Diferencias geográficas en el acceso al sistema escolar
Rezago en bachillerato a nivel nacional: 24.47% (INEC, ENENDU 2012)	Mujeres y hombres de 15 a 17 años de edad fuera del sistema escolar: 16% de adolescentes mujeres y hombres entre 15 y 17 años de edad no se encuentran en el sistema escolar. (INEC, ENENDU, 2012)	Adolescentes que no asisten al bachillerato: Solo 49% de las mujeres adolescentes indígenas están en bachillerato en el área urbana y 38% en la rural. 51% de los adolescentes hombres indígenas cursan el bachillerato en el área urbana y 43% en la rural. (INEC, ENENDU, 2012)	Adolescentes rurales fuera del sistema escolar 20% de niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años del área rural frente al 10% del área urbana (INEC, ENENDU, 2012)

En cuanto al uso de las nuevas tecnologías de la información el 54% de los niños, niñas y adolescentes tienen computadora y el 38% acceden al internet. En el área urbana las cifras se incrementan al 67% y al 49% en los dos indicadores antes referidos, sin que existan diferencias entre hombres y mujeres. Solo el 22% de los niños, niñas y adolescentes indígenas utilizan internet y el 48% poseen computadores. Porcentaje que se eleva en el caso de los afros ecuatorianos al 29% y al 50% respectivamente. 41% de los blanco mestizos acceden al internet y el 60% poseen computadoras (OSE, 2010).

Elaboración: OSE, 2014.

En primer lugar, uno de cada cuatro adolescentes de 15 a 17 años tienen retraso escolar, es decir, no están en el curso que corresponde a su edad. De ellos, la mitad son indígenas. Por otra parte, no se encuentran diferencias por género entre los y las adolescentes de 15 a 17 años que están fuera del sistema escolar. Donde sí se observa una clara y marcada diferencia es al comparar el 16% de adolescentes no incluidos en la educación con el 3% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 14 años excluidos del sistema escolar (dato que ya anotamos anteriormente). Con respecto a la procedencia geográfica, venir del campo colocaría a los y las adolescentes en riesgo puesto que el doble de adolescentes del sector rural está fuera del sistema escolar en comparación a los que provienen del sector urbano.

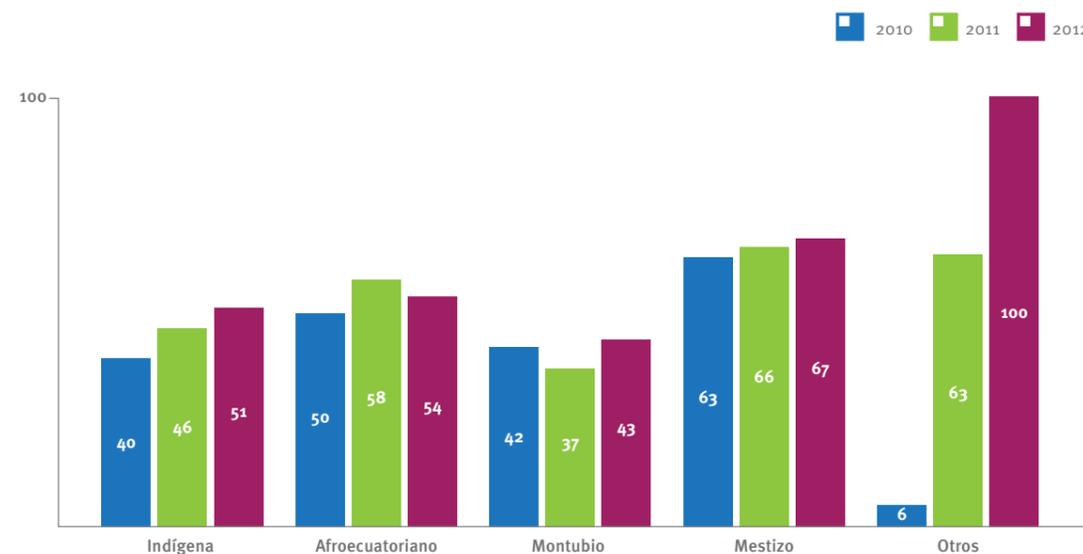
Finalmente, al profundizar en el análisis cuantitativo de los datos sobre la educación se encuentra que la brecha combinada de etnia, género y procedencia geográfica devela que no hay diferencias entre los hombres y las mujeres adolescentes indígenas que viven en las ciudades. Ambos son altamente excluidos: 51% de las mujeres de 15 a 17 años son excluidas de su derecho a la

educación, frente al 49% de los hombres de la misma edad. En el área urbana la cifra se eleva en detrimento de los hombres adolescentes indígenas: 57% se encuentra fuera de la educación frente al 52% de las mujeres.

El Gráfico No. 11 profundiza en el análisis de las brechas en el acceso al bachillerato como una de las características de los países de renta media alta. En este caso se ha querido destacar las diferencias por etnia registradas en la tasa neta de bachillerato (adolescentes que asisten al curso que corresponde a su edad, indicador que indirectamente también se refiere a la calidad). Los más rezagados son los montubios ya que ni la mitad de sus adolescentes está en el curso que le corresponde para su edad, lo que no sucede con los mestizos, donde siete de cada diez adolescentes está en el curso correcto.

El grupo afroecuatoriano y el indígena están en segundo lugar con pocas diferencias entre sí, pero también con rezagos: tan solo la mitad está cursando el año que corresponde a su edad. Este retraso en su graduación impactará probablemente en sus proyectos de vida, en el acceso a la universidad o a la educación técnica.

Gráfico No.11 Tasa neta de bachillerato por etnia, 2010-2012



Fuente: INEC, CPV, 2010 y ENEMDU, 2012. Elaboración: OSE, 2014.

Todo este análisis no se completaría sin profundizar en la exclusión por género. Los promedios siempre esconden las especificidades de la exclusión. Por este motivo en la Tabla No.16 se ha desagregado la información

por género y procedencia geográfica provincial, lo que permite determinar los problemas reales en el acceso al sistema escolar que enfrentan las y los adolescentes de 12 a 17 años.

Tabla No.16

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

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

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

La mayor inequidad de género se presenta en Cañar y Cotopaxi, donde casi el doble de adolescentes mujeres está fuera del sistema. En la Sierra solo Tungurahua se destaca como un ejemplo positivo de igualdad en el acceso: 13% de mujeres y hombres adolescentes, por igual, están fuera del sistema educativo. Azuay sorprende porque el doble de mujeres que hombres no asiste a la educación y la cifra rebasa el promedio nacional. Pero la inequidad no solo afecta a las mujeres. En Esmeraldas el problema se concentra entre los adolescentes hombres, quienes mayoritariamente están fuera del sistema educativo.

Por otra parte, en provincias como Cañar, Cotopaxi y Chimborazo, con alta proporción de población indígena, las inequidades entre hombres y mujeres también son altas.

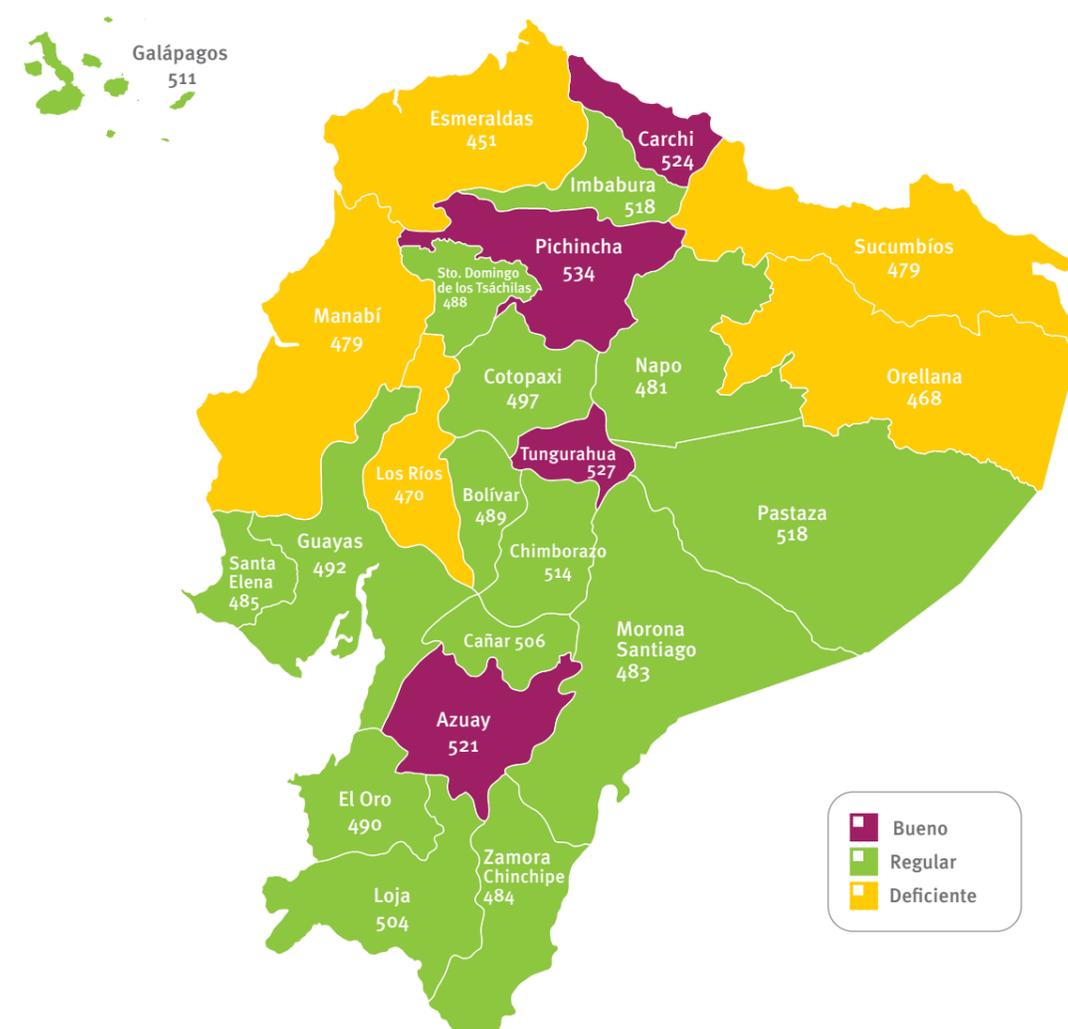
Loja, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas tienen 4% y 6% más que el promedio nacional de adolescentes fuera del sistema escolar.

En suma, de 21 provincias reportadas, apenas en seis el porcentaje de adolescentes, tanto hombres como mujeres, que no están en el sistema escolar es menor al 16% que es la cifra del promedio nacional. Estas provincias son Azuay, Pichincha, Tungurahua, Chimborazo, El Oro y la Amazonía.

Ahora bien, más allá del acceso, para pasar a analizar la calidad educativa uno de los indicadores más fehacientes es el porcentaje de adolescentes que logran pasar el examen único de ingreso a las universidades una vez que han concluido el bachillerato. Según la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENESCYT) en

Mapa No.2

Calidad: desigualdades en el rendimiento escolar



Fuente y elaboración: Sistema de evaluación y rendición de cuentas SER, Ministerio de Educación

2009 y 2010, el 54% y 55%, respectivamente, de adolescentes lograron pasar este examen (Andes, 2013). Ante este dato las preguntas que surgen son: ¿por qué solo la mitad de adolescentes lograron ingresar al tercer nivel de educación?, ¿qué pasó con el 46% restante?

Ya en 2012 el ODNA alertaba sobre el bajo rendimiento de los estudiantes en las pruebas SER tomadas por el Ministerio de Educación en 2009.¹¹ Estas pruebas evalua-

ban conocimientos de matemáticas, lengua y comprensión de lectura. Siguiendo la información presentada en el Mapa No. 2, solamente Carchi, Pichincha, Tungurahua y Azuay lograron un rendimiento equivalente a bueno en las pruebas de 2009. En el otro extremo se ubicaron seis provincias que incluyen a tres amazónicas (Orellana, Sucumbíos y Napo) y a tres de la región Costa (Esmeraldas, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas).

¹¹ Para la evaluación del proceso de enseñanza aprendizaje, la Unesco planteó las pruebas "Aprendo" que se utilizaron en Ecuador hasta el año 2006. Desde 2007 en el país se han aplicado las pruebas SER y próximamente, hasta el 2015, se utilizarán las pruebas PISMA del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

En el caso de la calidad educativa, medida por el rendimiento y el ingreso a la universidad, a diferencia del acceso, los mayores problemas no se centran en los grupos de adolescentes sino que se distribuyen a lo largo de todo el sistema escolar.

A partir del panorama general presentado en el Esquema No. 2, llama la atención, en primer lugar, la

persistencia del maltrato escolar que se origina en una cultura de violencia hacia la niñez y adolescencia normalizada en la mayor parte de la sociedad ecuatoriana. Al respecto, más adelante, al analizar la violencia y sus consecuencias sobre la niñez y adolescencia, observaremos cómo la concepción adulto-céntrica de la sociedad se expresa en relaciones verticales entre padres, madres y niños, niñas y adolescentes.

Esquema No.2 Interrelación de algunos indicadores de la calidad educativa

Maltrato Escolar	Sobre-edad	Deserción	Escuelas dotadas de infraestructura	Percepción de los y las alumnas sobre sus docentes
<p>Diálogo con docentes: Solo el 26% de los docentes dialogan con los estudiantes cuando éstos últimos tienen problemas (ENNA, 2010)</p> <p>23% de niños, niñas y adolescentes indígenas sufren golpes por parte de sus profesores, 17% de los afros y 7% de los blanco mestizos (ODNA, 2010)</p> <p>16% de niños, niñas y adolescentes indígenas sufren burlas por parte de sus docentes, 3% de afros y 6% de blancomestizos (ODNA, 2010)</p> <p>Tres de cada 10 niñas y adolescentes que asisten a la escuela son maltratadas por sus maestros y maestras (Enna, 2010)</p>	<p>Cursan el bachillerato y tienen más de 17 años:</p> <p>26% de indígenas y afros, 25% de montubios y 24% de mestizos (INEC, 2012)</p> <p>Dos de cada 10 niñas y adolescentes entre 5 a 17 años experimenta rezago escolar (INEC, 2012)</p>	<p>Tasa de deserción del bachillerato 2011-2012:</p> <p>6% (INEC, 2012)</p>	<p>Bibliotecas: 40% de los establecimientos educativos tienen una biblioteca. (ODNA 2010)</p> <p>2,000 entidades educativas equipadas con Internet: 1,95 millones de estudiantes y docentes a nivel nacional. (Ministerio de Telecomunicación)</p>	<p>30% dicen que sus maestros a veces o nunca cumplen con sus compromisos y responsabilidades.</p> <p>60% se sienten poco o nada acompañados por sus profesores cuando tienen problemas de aprendizaje.</p> <p>50% afirman que solo a veces responden a sus dudas (Encuesta OSE, para MCDS, 2009)</p>

Elaboración: OSE, 2014.

La violencia como respuesta a los problemas que la niñez enfrenta parecería ser la forma en la que gran parte de familias “resuelve” los conflictos. Este com-

portamiento aparece como una herencia histórica que permea a una sociedad que excluye por la etnia, la edad y la condición socioeconómica.

Algunos elementos reflejan esta situación en la comunidad educativa. Por un lado, solo el 26% de los docentes dialogan con sus estudiantes cuando enfrentan problemas. Ser niño o niña indígena entraña una posibilidad mayor de ser golpeado por parte de los docentes: el 23% ha padecido este tipo de maltrato. A pesar de que el Código de la Niñez integra el uso de la fuerza y la violencia dentro de las violaciones de derechos, este comportamiento es muy extendido. Junto a los niños y niñas indígenas, los blanco-mestizos sufren este maltrato en una proporción del 7% y en el caso de los afroecuatorianos ésta se eleva al 17% (ENNA, 2010).

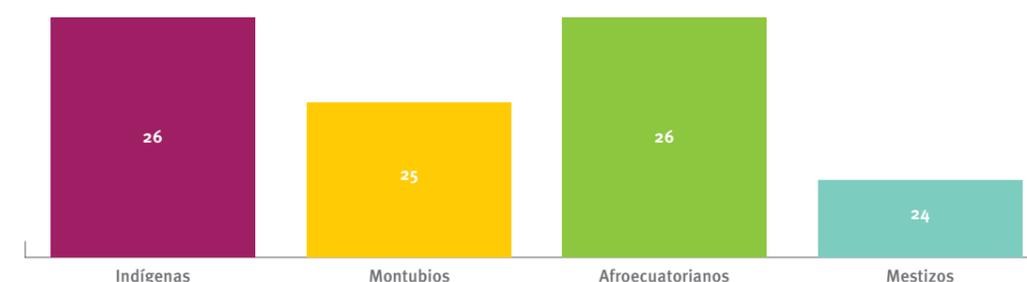
En tal contexto no es de extrañarse que seis de cada diez alumnos no se sientan acompañados por sus profesores cuando tienen problemas de aprendizaje. Bien lejos están estas percepciones que tienen los alumnos y alumnas adolescentes de nuestro país sobre sus maestros de la imagen que Julio Cortázar, escritor insurgente, intelectual latinoamericano y también profesor de escuela rural en la Argentina de los años treinta y cuarenta, nos legó sobre cómo debe ser un docente. “Ser maestro”, pensaba Cortázar, “significa estar en posesión de los medios conducentes a la transmisión de una civilización y una cultura; significa construir en el espíritu y la inteligencia del niño, el panorama cultural necesario para capacitar su ser en el nivel social contemporáneo, y, a la vez, estimular todo lo que en el

alma infantil haya de bello, de bueno, de aspiración a la total realización. Doble tarea, pues: la de instruir, educar y la de dar alas a los anhelos que existen, embrionarios, en toda conciencia naciente” (Cortázar, 1938).

En un ámbito distinto, otro asunto pendiente de la educación en el país que no se debe dejar de señalar es la persistencia de problemas de infraestructura. Al respecto la inversión del gobierno actual es un elemento muy destacable. Pero, en todo caso, el aumento en la construcción de Escuelas del Milenio y en general el mejoramiento de la infraestructura (incluyendo el acceso a agua, servicios higiénicos y canchas deportivas), es mucho más fácil de alcanzar que una profunda transformación de los problemas socioculturales antes referidos.

Otra arista del tema de la calidad educativa es la sobre-edad, entendida como la no correspondencia entre la edad esperada y el curso de un estudiante. Las consecuencias de la sobre-edad no solo son la serie de adaptaciones que genera en el o la adolescente sino en el grupo de educandos: intereses disímiles propios de la edad pueden ocasionar conflictos que deben ser atendidos de manera especializada por los docentes. Parte de la calidad educativa es la atención diferenciada a grupos específicos por sus peculiaridades. La sobre-edad y sus problemas afectan casi a dos de cada diez adolescentes del país, independientemente de su procedencia étnica.

Gráfico No.12 Porcentaje de adolescentes con sobre-edad (mayores de 17 años) en el bachillerato por etnia, 2012



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

¿Cuáles son las razones que explican la exclusión del sistema escolar en el país? El ya referido informe del Comité de Derechos del Niño permite visibilizar que la exclusión del sistema escolar se debe principalmente al embarazo y a la condición de vida de los grupos vulnerables. Las niñas adolescentes que por su emba-

razo se retiraron del sistema escolar llegan al 2%. En el segundo caso, entre los niños y niñas de diversas etnias que no está en el sistema escolar, el 44% de los niños y niñas indígenas y el 42% de los montubios señalaron que la razón de esta exclusión se debe a la falta de recursos económicos.

Tabla No.17

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

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

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

En suma, las brechas en el derecho a la educación de la niñez y adolescencia se manifiestan en los siguientes hechos:

- La exclusión escolar recae sobre todo en los y las adolescentes entre 15 y 17 años. En 2012, 16% no ejercieron su derecho a la educación. En el sector rural la cifra sube al 23.8%.
- Tres de cada diez adolescentes de 15 a 17 años tienen retraso escolar, o bien, no están en el curso que corresponde a su edad. De ellos, la mitad son indígenas.
- La brecha combinada de etnia, género y procedencia geográfica devela que no hay diferencias entre los y las adolescentes indígenas que viven en las ciudades y los que habitan en el campo. Ambos son altamente excluidos: 51% de las mujeres de 15 a 17 años no están en el sistema escolar, frente al 49% de los hombres de la misma edad. En el área urbana la cifra se eleva en detrimento de los hombres adolescentes in-

dígenas: 57% está fuera de la educación frente al 52% de las mujeres.

- Los más rezagados son los montubios ya que ni la mitad de sus adolescentes está en el bachillerato. En contraste, entre los mestizos 8 de cada 10 adolescentes logra cursar este nivel educativo.
- La más alta disparidad de género frente al acceso a la educación entre adolescentes se encuentra en Cañar, Cotopaxi y Esmeraldas.
- La calidad educativa medida por el rendimiento en las pruebas SER reflejó que en Orellana, Sucumbíos, Napo, Esmeraldas, Manabí y Domingo de los Tsáchilas los niños, niñas y adolescentes examinados tuvieron un rendimiento deficiente. Al analizar la calidez en la educación se demuestra que solo el 26% de los profesores dialogan con sus estudiantes cuando éstos tienen problemas.
- Ser niño o niña indígena entraña un riesgo mayor de ser golpeado por los docentes: 23% refiere haber

recibido este trato violento. Lo mismo sucede con el 17% de los afros y con el 6% de los blancos mestizos.

- Entre las razones para no estar en la escuela, el 44% de la niñez indígena y el 42% de la montubia señaló la falta de recursos económicos como la primera causa. El 2% de las adolescentes refrieron que están fuera del aparato escolar por su embarazo (INEC, ENEMDU, 2012).

- Un 12% de los niños y niñas no está interesado en educarse, por lo que sale de la escuela. Esta cifra llega al 17% en el caso de la niñez indígena y al 14% en el grupo de montubios.

Toda la información presentada permite señalar que las deficiencias en la calidad educativa junto a las restricciones económicas que enfrentan los hogares de la niñez y adolescencia, restan oportunidades para el cumplimiento de derechos durante el primer estadio del ciclo vital. Probablemente la persistencia de las desigualdades estructurales es el factor que determina esta situación de inequidad.

5. En la protección especial y el cuidado

El ámbito que presenta mayores dificultades para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia es el de la protección especial. La protección especial apunta a garantizar en la realidad cotidiana el crecimiento y desarrollo sin riesgos. Esto implica precautar que cualquier tipo de violencia (física, psicológica o sexual) no sea parte de la vida de la niñez y adolescencia.

En un país de renta media alta como Uruguay se registra un porcentaje de trabajo infantil (de 5 a 17 años) del 5% (Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, 2006) frente al 9% registrado en Ecuador (ENTI, INEC, 2012). Chile, también definido como un país de renta media alta, no se incluye entre los países de más alto porcentaje de embarazo adolescente en América Latina. Allí la tasa de embarazos de mujeres entre 13 y 19 años es de 3,7% (Sernam, 2013). Tendencia que contrasta con la del Ecuador, donde el 9% de las adolescentes ya es madre antes de cumplir 18 años (INEC; CPV, 2010). Más allá de estas diferencias, ¿qué tiene entonces el Ecuador en común con

los demás países denominados de renta media alta? Probablemente la violencia. Ésta abarca un amplio abanico de posibilidades que incluyen: toda forma de humillación, de maltrato físico, psicológico o sexual, de exclusión étnica o económica; la exigencia de trabajar forzosamente para mantener a la propia familia, tener una triple carga de tareas para atender el cuidado de hermanos y hermanas, ir a la escuela y trabajar; no existir como ciudadano por no tener registrada la propia identidad y por ello vivir en permanente riesgo frente a la trata de personas y la explotación sexual; o no llegar ni a los 18 años y ya estar registrado por el sistema de justicia porque el cúmulo de negaciones sufridas desde la más temprana edad han colocado a la persona en conflicto con la ley.

5.1. La violencia

En este acápite condensaremos en datos varios de estos tópicos que señalan problemas muy graves. La violencia alcanza a todos los estratos sociales, tiene diversas formas y sus consecuencias siempre afectan a toda la sociedad. A continuación remarcaremos la situación de la niñez y adolescencia que se encuentra en mayor riesgo por la ausencia de un sistema de protección que atienda las violaciones de derechos y que restituya los mismos de manera ágil, eficiente y equitativa. Para realizar este análisis hemos integrando tanto los desafíos asumidos por el Estado ecuatoriano a través del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como las recomendaciones puntuales realizadas por el Comité de Derechos del Niño y en el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas 2012 con respecto a las situaciones más preocupantes de incumplimiento de derechos que sufre la niñez en Ecuador.

A partir del año 2000, desde el Estado y la sociedad ecuatoriana se ha procurado dimensionar de manera sistemática la violencia ejercida contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar y en la escuela. Esto permite construir una serie histórica de la opinión que la niñez y adolescencia tiene sobre lo que sus padres, madres y profesores hacen cuando ellos tienen problemas. La última medida fue realizada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en 2010. Los esfuerzos del Estado ecuatoriano desde hace 6 años por asumir la protección de los niños y niñas ha logrado mejorar el registro de las infracciones contra la niñez en el tema de la violencia. El panorama que presenta esta información es preocupante.

Tabla No.18

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

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

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

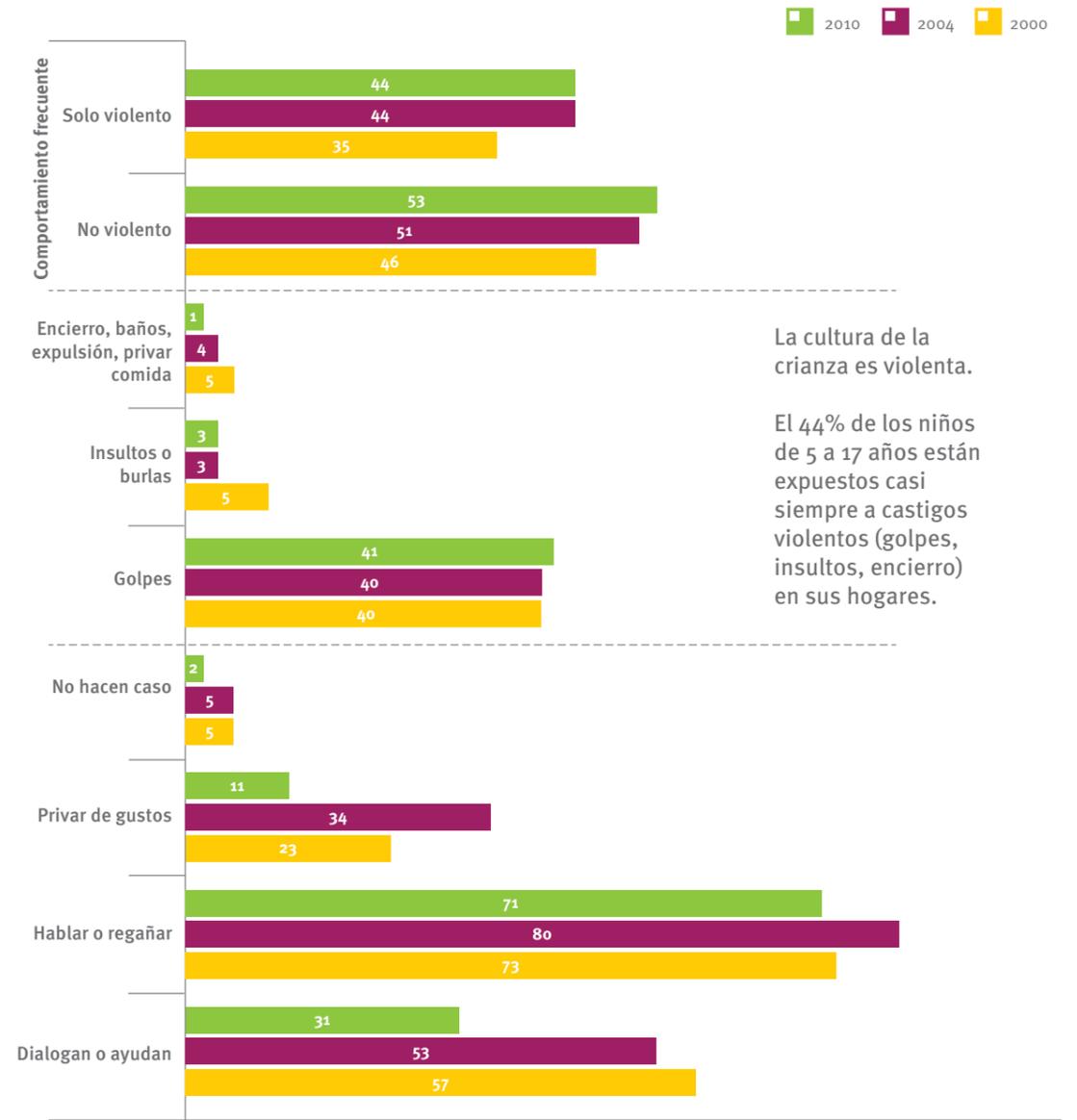
Esta información tan solo constituye un reflejo parcial de lo que padecen los niños y niñas pues remite a situaciones registradas porque se recurrió a la ayuda del Estado. Sin perder de vista este alto subregistro, de la diversidad de formas de violencia denunciadas la más llamativa es la negligencia.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

en sus hogares. Esta cifra está seguida por un 25% de niños y niñas que sufre de maltrato psicológico y un 18% de maltrato físico. No podemos dejar de lado el hecho de que un 7% ha sufrido abuso sexual.

Complementando esta información, analicemos lo que dicen los niños y niñas respecto a la violencia ejercida por sus padres hacia ellos.

Gráfico No.13

Castigo violento en los hogares a niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años cuando cometen una falta, 2000-2010



Fuente: INEC, ENEMDU, 2000, 2004 y Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010 Elaboración: OSE, 2013.

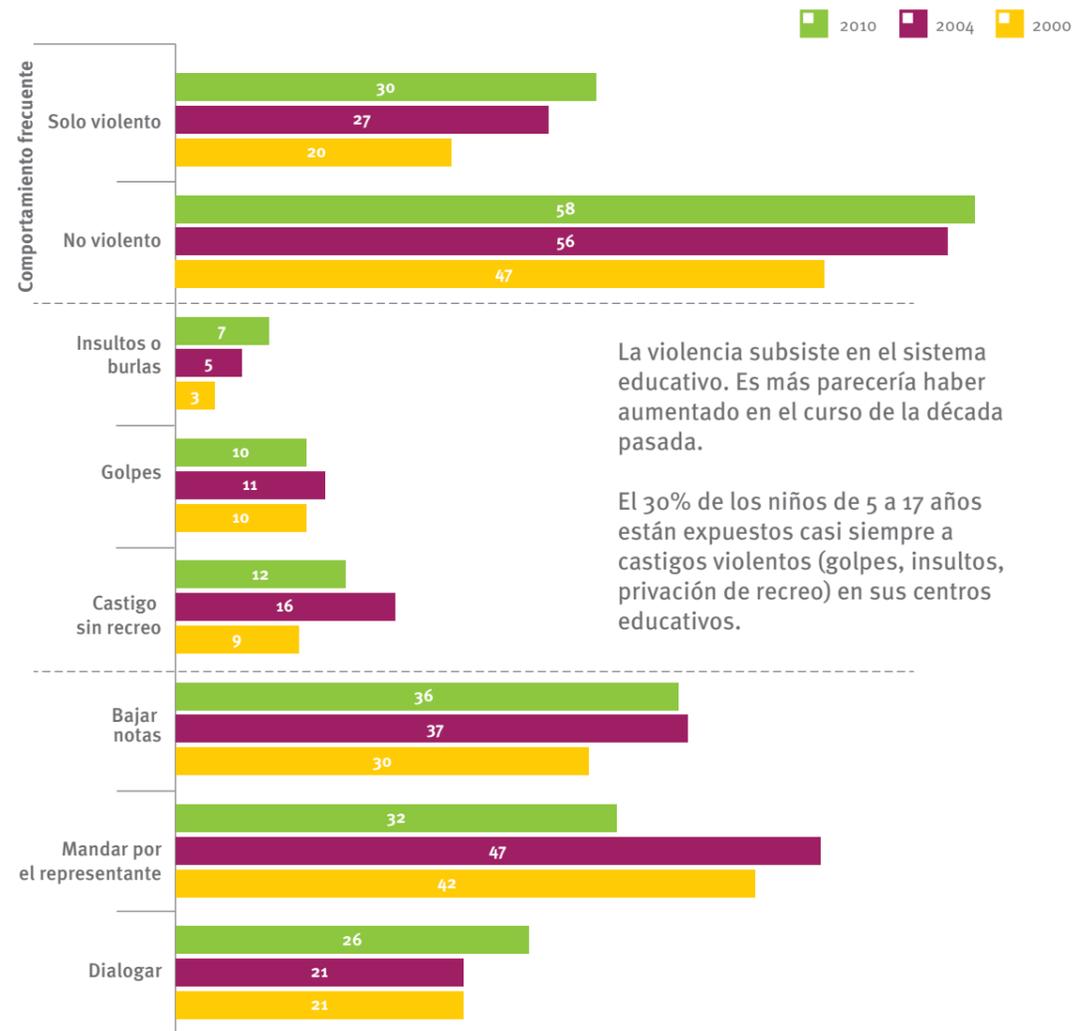
La serie histórica registrada en este gráfico presenta un incremento de la violencia en la relación padres-hijos que va del 35% al 44% en los últimos 10 años. Esta tendencia se manifiesta a pesar de los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los organismos que trabajan a favor de la niñez por concientizar a las familias y a la sociedad sobre la no violencia. Solo el 31% (26 puntos porcentuales menos que hace diez años) de los padres y madres utilizan el diálogo en primer lugar para analizar las situaciones de conflicto en las que se

ven envueltos los niños y niñas y formarlos bajo los principios del respeto y el amor.

El espacio escolar tampoco se queda fuera de esta situación a pesar de la emisión de Códigos de Conducta y de la visibilización de la temática de la violencia escolar en el sistema educativo. En el Gráfico No. 14 se presentan datos sobre la relación entre los profesores-as y los alumnos-as y en el Gráfico No.15 sobre la relación entre pares dentro de la escuela.

Gráfico No.14

Castigo en las escuelas. Porcentaje de niños/as de 5 a 17 años según el trato que reciben de sus profesores cuando no cumplen con sus deberes o cometen una falta.



Fuente: INEC, ENEMDU, 2000 y 2004 y Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010. Elaboración: OSE, 2013.

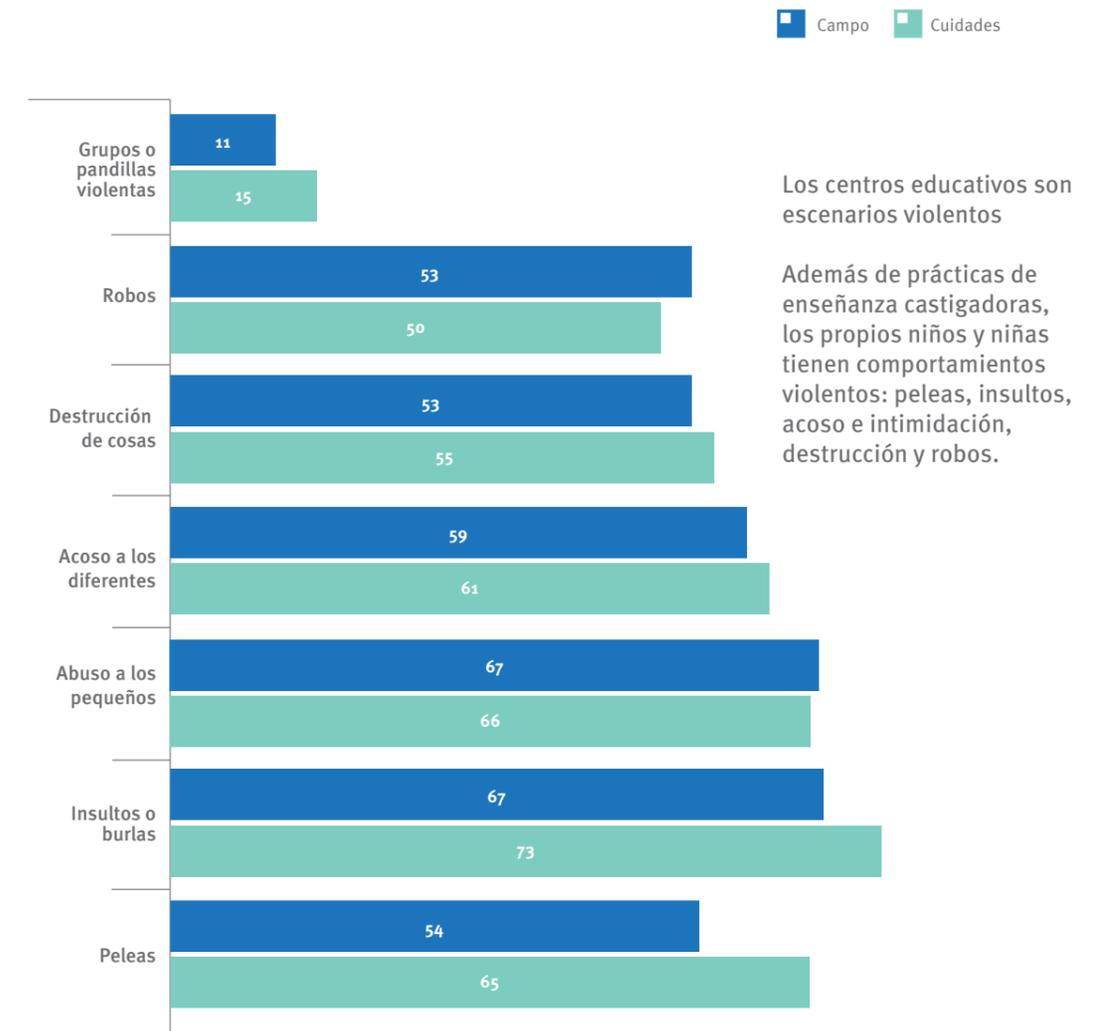
El castigo en la escuela y la violencia entre pares parecerían ser reflejos mutuos y, además, con alta probabilidad se vinculan con la violencia en el hogar. Una sociedad como la ecuatoriana, con profundas huellas de discriminación, con un largo y difícil proceso de cohesión social y de aceptación de su condición diversa, parecería haber encontrado en el maltrato a los niños y niñas de menor edad un desfogue de sus complejos. La relación adulto-céntrica, sinónimo de autoritarismo y de inseguridad, asume como lógico y normal el castigo, ágil y fácil, en vez del diálogo, la orientación y la formación que implican paciencia, tiempo y una clara

consciencia de que la mínima acción es grabada en el corazón, la mente y la psiquis de los niños y niñas.

A lo largo de once años de trabajo a favor de la niñez, desde el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia hemos escuchado sistemáticamente a padres, madres y maestros repetir la pregunta: ¿entonces, sin violencia, cómo los educamos? Es más, ha sido muy recurrente constatar que estos adultos se consideran paradigmas de la perfección porque han sido formados por padres y maestros con altos niveles de violencia. Desafiando este sentido común, el men-

Gráfico No.15

Violencia entre pares. Porcentaje de niños/as de 8 a 17 años escolarizados que declararon presenciar en sus escuelas o colegios situaciones de violencia entre pares.



Fuente: Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010. Elaboración: OSE, 2013.

saje principal del estudio realizado por las Naciones Unidas en 2006 es que ninguna forma de violencia es justificable y todas las formas de violencia pueden ser prevenidas. Solamente las acciones continuas de prevención y justicia, siempre basadas en datos confiables, podrán cambiar la realidad actual. El problema principal es que las niñas y niños educados con violencia serán violentos, tendrán baja autoestima y no se sentirán reconocidos (Tello Navarro, 2011).

Las respuestas que el Estado propone frente a esta situación serán presentadas en el capítulo siguiente. Pero para complementar la información observemos

qué piensan los niños y niñas de su situación en los hogares respecto a si su opinión cuenta o no.

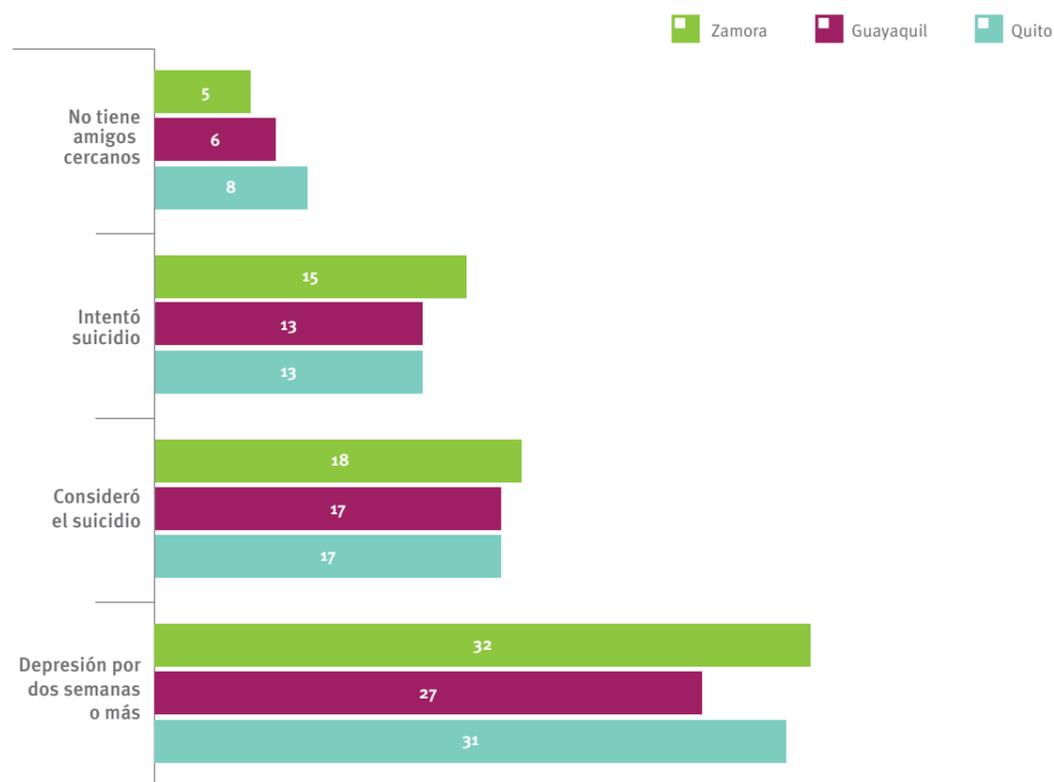
A pesar del maltrato y la violencia, seis de cada diez niños y niñas consideran que su opinión sí cuenta en sus hogares y solo un 6% afirma que nunca se toman en cuenta sus ideas. Sin embargo, el único estudio efectuado sobre la salud mental de los y las adolescentes entre 11 y 16 años realizado en 2007 por el Ministerio de Salud Pública, refiere que casi tres de cada diez investigados han tenido episodios de depresión que incluso los condujo a considerar el suicidio y a intentarlo.

Gráfico No.16
Porcentaje de niños/as de 5 a 17 años según la frecuencia de respeto a su opinión en sus hogares, 2010



Fuente: Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010. Elaboración: OSE, 2013.

Gráfico No.17
La salud emocional, un problema no enfrentado



Fuente: MSP, CDC, OMS, Global School Based Student Health Survey 2007. Elaboración: OSE, 2013.

Como se parecía en la Tabla No. 19, para el año 2011, del total mujeres fallecidas en edades comprendidas entre los 11 y 17 años, el 13% se suicidó. Este indicador para los hombres fue del 7%. Esto en números

significa que 306 adolescentes mujeres y 165 adolescentes hombres se quitaron la vida. Se debe observar que la primera causa de muerte de las niñas es el suicidio y de los niños son los homicidios.

Tabla No.19
Principales causas de muerte por violencia en adolescentes, 2011

Principales causas	% del total hombres	% del total mujeres
Accidentes de transporte terrestre	19	8
Agresiones (homicidios)	12	3
Lesiones autoinflingidas intencionalmente (suicidio)	7	13
Total	38	24

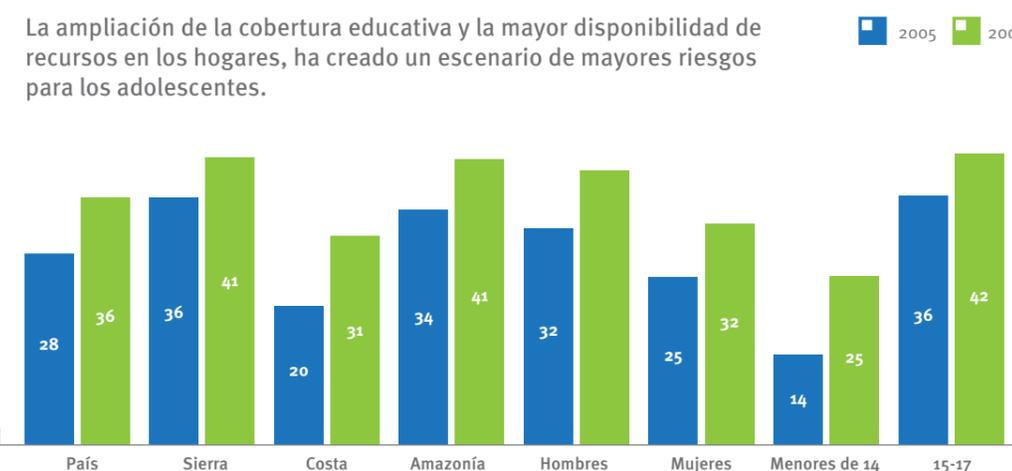
Fuente: INEC, Estadísticas Vitales, 2011 y SIISE, 2011. Elaboración: OSE, 2014.

5.2. Consumo de alcohol y de drogas

El maltrato en la escuela y en la casa, la depresión y considerar el suicidio como opción, son algunas de las alarmas que se activan a partir de toda esta descripción. Si a ello añadimos el consumo de alcohol y de drogas podremos sacar inferencias para la acción del grupo prioritario de atención en un país de renta media alta: los y las adolescentes.

El Gráfico No. 18 alerta sobre el hecho de que la cuarta parte de los consumidores de alcohol comenzaron a ingerirlo antes de los 14 años, cifra que se eleva en casi el doble si se la compara con lo registrado un año antes. 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 a 17 años.

Gráfico No.18
El consumo temprano de alcohol. Porcentaje de estudiantes de bachillerato que consumió bebidas alcohólicas en el último mes. 2005 y 2008



Fuente: CONSEP. Elaboración: OSE, 2014.

Si bien las formas de diversión en Ecuador tienden mucho a estar mediadas por el consumo de alcohol, las estrategias para superar el consumo indebido de alcohol pasan por acuerdos con la propia sociedad y con

los empresarios que expenden el producto. Con las medidas que restringen el consumo de alcohol implementadas en los últimos cuatro años se esperaría que éste disminuya, sobre todo entre los y las adolescentes.

Sin embargo, este sector poblacional no cuenta con una amplia diversidad de opciones para usar su tiempo libre de maneras que permitan canalizar su potencialidad hacia proyectos y acciones que los motiven, los envuelvan y los alejen de estos consumos.

Por otro lado, en el último año una de las preocupaciones del sector educativo ha sido la presencia de vendedores de drogas en los alrededores de algunas escuelas que hacen tratos con consumidores escolares. En el resumen ejecutivo de la cuarta encuesta sobre uso de drogas y alcohol efectuada por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) (diciembre 2012), se afirma que de manera general la marihuana es la sustancia más usada a nivel nacional por los estudiantes. De alguna manera, esto se podría explicar por la percepción de facilidad de acceso a la sustancia. En efecto, el 15% de estudiantes que consume marihuana asegura que le sería fácil conseguirla. Asimismo, un 7% de los estudiantes afirmó que en los últimos 30 días le ofrecieron marihuana para comprarla o probarla y un 11% que le sucedió lo mismo durante el último año. Algunos temas de alta preocupación son los casos de adolescentes fallecidos por el consumo de drogas y la internación en hospitales debido al uso de estupefacientes en los propios colegios.

El tráfico de drogas en colegios es un problema regional que comienza, sobre todo, por el consumo en los colegios de más alto nivel económico, donde incluso se consume cocaína y se llega a discriminar a quien no lo hace (ONUDD, 2006). Experiencias concretas alertan sobre las diferencias de consumo por estrato social. Siguiendo el testimonio de Daniel Adler, experto israelí en seguridad, sobre lo que observó en 9 países de América Latina: “Nosotros sabemos esto por las charlas y conversaciones que mantenemos con jóvenes de Buenos Aires, Medellín, Cali, Guayaquil, Quito y Cuenca. En Ecuador, sinceramente, me sorprendió que recién se evidenció un caso de compra y venta y consumo de drogas en un colegio de Guayaquil cuando hace ocho o diez años atrás que viene ocurriendo esto y, me atrevería a decir, en la mayoría de instituciones de enseñanza media. Este no es un problema de clases, solo cambia lo que se consume, drogas más baratas, hachís, o lo que está de moda, lamentablemente, que es el paco, el residuo de la basura de la cocaína, tremendamente adictivo y mucho más dañino. El consumo de drogas está en todos los estratos sociales, atacando a los más jóvenes primero, es un efecto multiplicador” (Puertas, 2012).

Quizás lo más preocupante de este asunto es que los adolescentes son percibidos como un nuevo mercado

con la mayor perspectiva para el desarrollo del consumo. Percepción perversa de los traficantes para generar clientes a tempranas edades. La reacción del Estado ecuatoriano frente a los problemas evidenciados ha sido inmediata y será referida en el capítulo tres.

Para recapitular, la cadena que hemos rastreado para describir el perfil de la violencia comienza con el maltrato en el hogar, espacio fundamental para el acompañamiento de los niños y niñas cuando se tornan adolescentes. Complementariamente, para buena parte de la niñez y adolescencia la escuela constituye un lugar donde no se puede confiar y preguntar. El no tener acompañamientos adecuados genera soledades y búsquedas sin orientación que se inician con el alcohol, pasan a la marihuana y no paran hasta llevar a nuestros adolescentes a perder su ruta en viajes sin retorno.

5.3. Los niños y niñas en conflicto con la ley

Como parte de esta cadena, una de las consecuencias de las violencias múltiples que hemos anotado, incluida esencialmente aquella estructural que diferencia a la población por su ingreso económico y sus privaciones, es la situación de los niños y niñas en conflicto con la ley. Bajo estos términos se designa a cualquier persona menor de 18 años enfrentada al sistema judicial por ser sospechoso o estar acusado de perpetrar algún delito. La mayoría de los niños y niñas en conflicto con la ley han cometido pequeños delitos o faltas como vagancia, ausencia injustificada a la escuela, mendicidad o consumo de alcohol. A algunas de estas faltas se las conoce como “delitos en razón de la condición personal” y no se las considera criminales cuando las cometen adultos (UNICEF, 2014). UNICEF alerta que algunos niños y niñas que incurrir en una conducta criminal lo han hecho debido a la utilización o coerción de adultos. Con demasiada frecuencia, los prejuicios relacionados con el origen étnico o la condición social o económica pueden hacer que un niño entre en conflicto con la ley incluso cuando no ha cometido delito alguno, o provocar un trato violento por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (UNICEF, 2014).

Ante las dificultades para acceder a datos sobre el volumen de adolescentes en conflicto con la ley, haremos referencia al estudio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizado a través de la Subsecretaría de Rehabilitación Social y la Dirección de Adolescentes Infractores, sobre la situación de los adolescentes detenidos por la Policía y los procesos de internamiento durante el período de enero a di-

ciembre de 2007 y de enero a julio de 2008. Siguiendo esta información, se destaca que en las ciudades de Guayaquil, Machala, Santo Domingo, Nueva Loja, Ibarra, Cuenca, Loja, Tulcán, Portoviejo y Quito se verificó la detención de 4.798 adolescentes. De ellos, el 89% eran hombres y el 12% mujeres. Las edades de mayor incidencia están entre los 14 y 17 años (91%), aumentando el número de adolescentes en conflicto con la ley proporcionalmente con la edad. En el estudio referido se alerta sobre el hecho de que los adolescentes entre los 15 y 17 años se encuentran en una edad crítica y, asimismo, se resalta la presencia de adolescentes menores de 14 años e inclusive de niños menores de 12 años de manera marginal en dos de las provincias objeto del estudio. Las causas de contravención son: escándalo público, que supera el 35%, las contravenciones de tránsito, con un 7%, y en un porcentaje menor, las detenciones que los agentes del orden entienden que son contravenciones por actitud sospechosa y tentativa de violación. De acuerdo al informe del Ministerio, el 16% de los jóvenes que ingresan a los Centros del Adolescentes Infractores (CAI) son reincidentes. Durante el período analizado, por robo fueron aislados el 37%; por delitos contra el pudor, violación y estupro el 24%; por delitos contra la vida el 14%; por posesiones ilícitas el 12%; por último, los delitos graves entre los que se mencionan al homicidio, asesinato representan el 3%.

Por otro lado, en 2009 la Organización Defensa de los Niños Internacional efectuó con el apoyo de UNICEF otro estudio donde se destaca que el número total de adolescentes en conflicto con la ley en Ecuador fue de 5.324. De ellos, el 91% eran hombres y solo el 9% mujeres. Las causas de detención eran las mismas que las señaladas anteriormente.

En este contexto, es destacable que en el Código Orgánico Integral Penal, vigente en Ecuador desde febrero de este año, no se disminuyera la edad de imputabilidad frente a estas contravenciones. En el artículo 38 de este Código se establece que la edad de imputabilidad es de 18 años, por tanto, los niños, niñas y adolescentes que infrinjan la ley deben ser sometidos a medidas socioeducativas. La pregunta que surge es entonces: ¿en qué condiciones se encuentran las instituciones educativas que deben cumplir con la prescripción de la norma? Al producir este estudio, no fue posible encontrar ninguna investigación que evaluara dichas condiciones. Únicamente se registraron referencias sobre el supuesto maltrato que sufren los y las adolescentes institucionalizadas. Varios expertos advierten que cuando los niños, niñas y adolescentes entran en conflicto con la ley (frecuentemente después de una larga historia de abusos dentro de la casa)

las terribles condiciones de detención a las que son sometidos muchas veces lejos de cambiar el escenario de violencia lo empeoran. Por eso se recomienda profundizar el conocimiento sobre el desempeño real de estas instituciones y así contar con información que oriente las políticas de protección. A través de su estudio “Abandono de menores”, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar realizó un exhaustivo análisis en varios países del continente respecto a la situación de los y las adolescentes en estas circunstancias (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, 2013). Sería conveniente replicar y complejizar esa experiencia para el caso ecuatoriano.

5.4. El registro del nacimiento

Si bien todo niño o niña debería ser protegido por su familia, sin importar la forma específica que ésta adopte, hay un gran grupo de infantes que llegan al mundo sin ser esperados y que no son registrados al nacer, otro grupo no vive con ninguno de sus padres biológicos, otro es abandonado y, finalmente, otros son cuidados con altas dificultades.

En torno al registro del nacimiento, uno de los primeros derechos que tiene el ser humano es el de la identificación, es decir, el de la inscripción en el registro civil que lo califica como ciudadano de un país. Este registro es la constancia oficial del nacimiento de un niño que un determinado nivel administrativo del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de una particular rama del gobierno. Idealmente, la inscripción de los nacimientos forma parte de un sistema eficaz de registro civil que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece sus vínculos familiares y recorre la trayectoria de los acontecimientos fundamentales en la vida de un individuo, desde el nacimiento hasta su muerte (Innocenti, 2002).

Un sistema eficaz de registro de nacimientos, unido a la expedición coordinada de certificados de nacimiento, puede contribuir a la protección de los niños contra toda modificación ilegal de su identidad, como el cambio de nombre o la falsificación de sus vínculos de parentesco. Esta cuestión está estrechamente ligada al Artículo 8 de la Convención de los Derechos del Niño y a la obligación del Estado de preservar la identidad del niño. Al respecto, un problema particularmente inquietante es la producción de documentos falsos para la adopción ilegal (Innocenti, 2002).

Por otro lado, cuando se altera el registro se impide la verificación real de la edad de los niños y niñas, lo que oculta el cumplimiento de la edad mínima legal

para acceder al trabajo (en muchos casos esto sirve, por ejemplo, para justificar la presencia de adolescentes mujeres en prostíbulos). En términos generales, la falta del registro de nacimiento y de pruebas de ciudadanía representa un factor que favorece el tráfico y la explotación de niños.

Otra arista del problema es que si un niño es arrestado, el certificado de nacimiento puede protegerlo a fin de que no sea procesado como un adulto y se garantice que reciba la protección legal especial de la que debería disponer toda persona menor de edad. Esto es importante incluso en relación con los delitos más banales, pero cuando se trata de crímenes graves, en países donde se aplica la pena de muerte la posibilidad de demostrar la propia edad puede marcar la diferencia entre la vida y la muerte (Innocenti, 2002).

El certificado de nacimiento puede, asimismo, ser necesario para recibir subsidios familiares, como es el caso del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, pero puede extenderse a otros ámbitos como el derecho a recibir dinero de la seguridad social, pago de seguros, créditos y pensiones.

Finalmente, los datos demográficos exactos y exhaustivos sirven al país y a la comunidad internacional y, en última instancia, a los propios niños, para contar con datos exactos que permitan conocer la magnitud de los problemas de la niñez (por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil) y apoyar así al diseño planificado de políticas públicas y de acciones en el caso de organizaciones de la sociedad civil.

Una de las preocupaciones señaladas por el Comité de Derechos del Niño en su Informe al Ecuador tiene que ver, precisamente, con el hecho de que muchos niños y niñas todavía no estén inscritos y carezcan de certificado de nacimiento. A criterio del Comité, el problema se torna más crítico cuando se niega el derecho a la inscripción de nacimiento a niños y niñas que tienen como progenitores a inmigrantes o solicitantes de asilo (Comité de Derechos del Niño, 2012).

Informes y estimaciones de UNICEF basadas en los datos del INEC lograron determinar que, para el año 2000, el 87.5% de los niños y niñas ecuatorianos menores de cinco años fueron inscritos en el Registro Civil. Esto implica que aproximadamente el 12.5% (198.542 niños y niñas) no fueron inscritos por distintas razones (Tamargo, 2007). En 2010, el Censo de Población y Vivienda determinó que este porcentaje subió al 90% (OSE, 2012, en base al INEC, 2010).

No se advierten diferencias de género en el registro de nacimientos, ya que el 51% de los nacidos vivos registrados fueron varones y el 49% mujeres.

Por otra parte, el proceso de reproducción intergeneracional de subregistro e indocumentación entre la población indígena y afroecuatoriana consiste en que las personas adultas y los adultos mayores tienen serias dificultades para recuperar, regularizar y acceder a su documentación, incidiendo negativamente en el registro de los niños y niñas (INEC, 2010; Tamargo, 2007).

Es importante destacar que existe un alto compromiso de parte del Estado frente a este tema. De hecho, el Bono de Desarrollo Humano actúa como disparador del reconocimiento del problema por parte de la población y de las mujeres al condicionar su asignación al registro de nacimientos. Nuevamente, las acciones que el Estado ha propuesto frente a las fallas en el registro de nacimiento serán abordadas en el siguiente capítulo.

En promedio, las diferencias entre el registro tardío de los niños y niñas del sector rural frente al urbano no son mayores. Pero al ahondar en las diferencias entre provincias sí se evidencian mayores riesgos de no registro en las zonas rurales de las provincias fronterizas y amazónicas. En la frontera norte nos referimos a Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, y en las provincias amazónicas, a Morona Santiago y Pastaza.

5.5. Vivir sin padre ni madre

Como señala el artículo 45 de la Constitución ecuatoriana de 2008, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a “tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar”. La Convención sobre los Derechos del Niño, asimismo, otorga a la familia el carácter de medio natural y la define como un grupo fundamental de la sociedad para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y, en particular, de los niños. En esta línea, la Convención aboga por el reconocimiento y la aceptación de las diversas configuraciones y estructuras familiares, asumiéndolas como aptas y capacitadas para la crianza de los niños y para la constitución de su identidad. Siendo pocos los estudios realizados en el país sobre la familia y sus características, sobre las consecuencias de la violencia a su interior, o sobre los cambios operados por la incorporación de la mujer al trabajo y sus impactos en el desarrollo de la niñez y adolescencia, en el cuidado y en la definición de roles, a continuación se presentan algunos elementos que provienen de la información cuantitativa vinculada a la experiencia de vida la niñez en el entorno familiar.



Foto: UNICEF / ECU

La Tabla No. 20 permite observar que el 7% de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador no viven con sus dos padre y madre biológicos. Los y las adolescentes son quienes más se encuentran en esta condición, llegando al 9%. Un 5% de los niños y niñas no viven con sus padre ni su madre biológicos en sus primeros años y el 6% de 6 a 11 años.

Hay provincias que se destacan por tener un porcentaje mayor al promedio nacional de adolescentes que

no viven con sus padres naturales. 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%).

Tabla No.20

Niños, niñas y adolescentes que no viven con su madre ni su padre biológico, 2012

Provincia	1 a 5 años %	6 a 11 años %	12 a 17 años %	Total %
Amazonía	2	4	9	6
Azuay	9	8	9	9
Bolívar	5	6	7	7
Cañar	5	12	17	14
Carchi	5	4	5	5
Chimborazo	7	5	7	6
Cotopaxi	0,6	4	5	4
El Oro	4	8	12	9
Esmeraldas	6	9	11	10
Guayas	6	8	13	10
Imbabura	3	3	4	4
Loja	5	7	10	8
Los Ríos	5	8	11	9
Manabí	6	8	11	9
Pichincha	2	2	4	3
Santa Elena	3	4	8	6
Sto. Domingo de los Tsáchilas	3	8	9	8
Tungurahua	2	3	5	4
Total	5	6	9	7

Fuente: INEC, ENTI, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

5.6. Adolescentes casadas o en unión libre

En Ecuador el 3% de las y los adolescentes entre 12 y 17 años vive o ha vivido en pareja. De ellos, 1% tiene un compromiso en unión libre y 0,6% se han casado (INEC, ENEMDU 2012). Esta cifra se eleva cuando se trata de mujeres adolescentes: 2% de ellas vive en unión libre. Tres provincias de la Costa se destacan en la precocidad del matrimonio o la unión libre: El

Oro, Los Ríos y Manabí (INEC, Empelo 2012). En Los Ríos, el 8% de las adolescentes tienen un compromiso, sea éste matrimonio o de unión libre. En Manabí este porcentaje desciende al 6% y en El Oro al 5% (INEC, Empelo 2012). Con excepción de El Oro, donde las adolescentes que viven con pareja son casadas en un 2%, en el resto de estas tres provincias de la Costa las adolescentes viven en unión libre. Esta tendencia explica que en su informe al Ecuador el Comité de Derechos del Niño exprese no estar “conforme” con la edad mínima para contraer matrimonio.

Tabla No.21

Estado civil de adolescentes de 12 a 17 años, 2012

Provincia	Condición	Hombres %	Mujeres %	Total %
El Oro	Casado(a)	0,1	2,4	1,2
	Separado(a)	-	1,0	0,5
	Divorciado(a)	-	0,2	0,1
	Unión libre	0,2	1,6	0,9
	Soltero(a)	99,6	94,7	97,3
Los Ríos	Separado(a)	0,7	1,6	1,1
	Divorciado(a)	-	0,3	0,1
	Unión libre	1	6,6	3,6
	Soltero(a)	98,3	91,5	95,1
Manabí	Casado(a)	-	0,4	0,2
	Separado(a)	-	0,7	0,4
	Unión libre	0,2	4,9	2,7
	Soltero(a)	99,8	93,9	96,7
Ecuador	Casado(a)	0,4	0,7	0,6
	Separado(a)	0,1	0,6	0,4
	Divorciado(a)	0,1	-	0,1
	Unión libre	0,4	2,4	1,4
	Soltero(a)	98,9	96,2	97,6

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

5.7. El cuidado infantil

Como afirma Paulo Sérgio Pinheiro (2006): “Las familias tienen el mayor potencial para proteger a los niños y niñas, pero tienen que ser apoyadas para desarrollar esta capacidad para proporcionar cuidados a los niños en un entorno seguro”. En esta línea, los Estados tienen la responsabilidad primordial de asegurar que se respeten los derechos de la infancia, la protección y el acceso a los servicios, y de prestar apoyo a la capacidad de las familias para proporcionar los debidos cuidados a los niños y niñas.

Reconociendo la crucial importancia de la primera infancia en el ciclo de vida, el actual gobierno ecuatoriano ha declarado al desarrollo infantil integral como una política prioritaria de Estado, con carácter de universal y obligatoria, con el objetivo de que todos los niños y las niñas que viven en Ecuador tengan acceso a los programas de desarrollo infantil del país y puedan desarrollarse a plenitud (MIES, 2012). Asimismo, para el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

(MCDS), la política de primera infancia y su atención es prioritaria: “La Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia o Infancia Plena, es la política intersectorial adoptada por el Gobierno Nacional, cuyo objetivo se orienta a consolidar un modelo integral de atención a la Primera Infancia con enfoque de derechos, considerando el territorio, la interculturalidad y el género para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios dirigidos a las niñas y los niños de cero a cinco años” (MCDS, 2012). El Plan Nacional del Buen Vivir, por último, incluye entre sus metas el ampliar y fortalecer la cobertura de los Centros de Desarrollo Infantil Integral para estimular las capacidades cognitivas de los niños y niñas de 0 a 5 años.

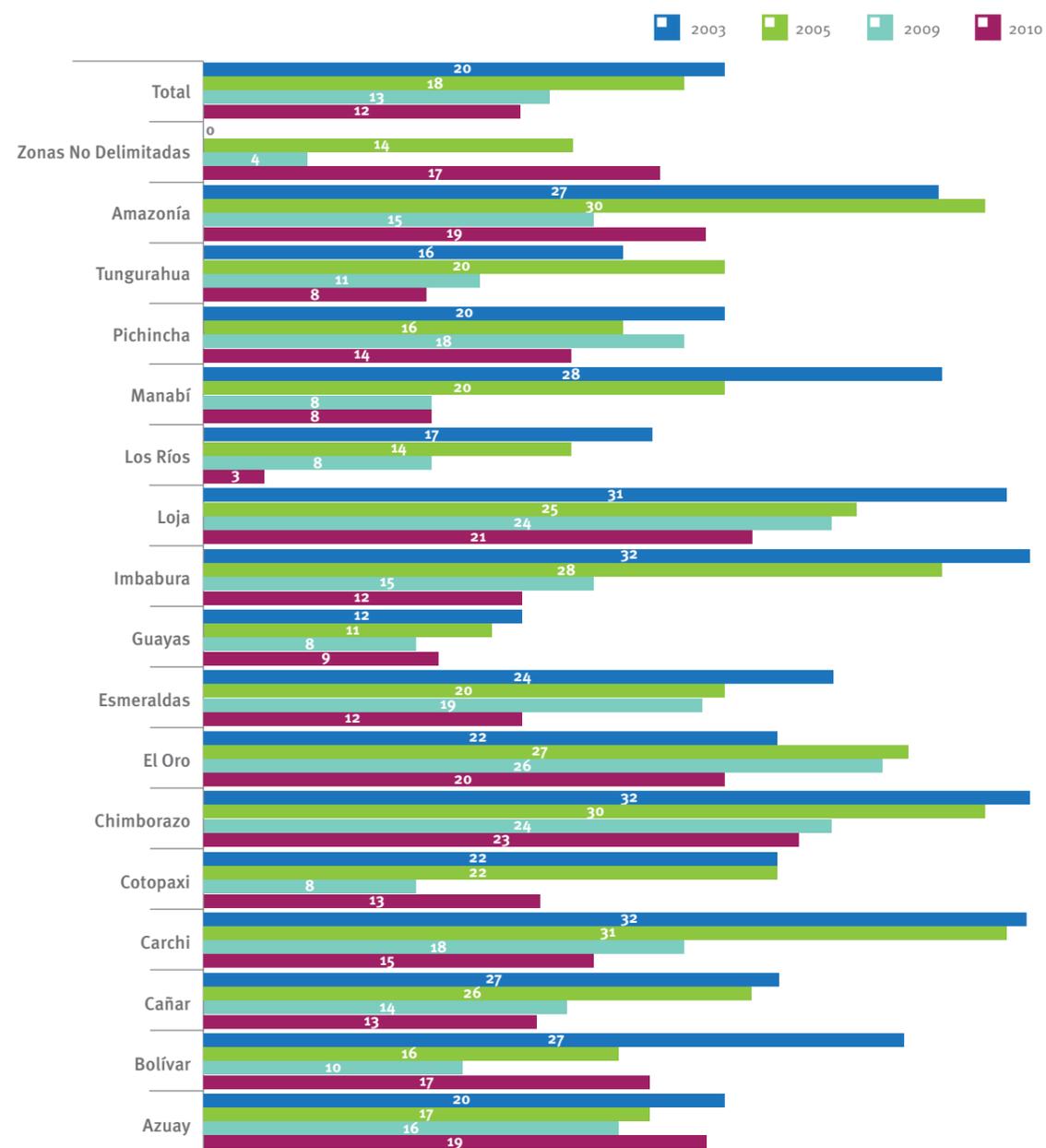
La atención a la primera infancia ha sido una prioridad. Ya desde 1993-1994, con el programa Operación Rescate Infantil (ORI) y más tarde con el desarrollo del Programa Nuestros Niños vigente de 1998 a 2002 a partir de un crédito concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se transformaría en el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), se plan-

tearon una serie de modalidades para la atención a la primera infancia. El énfasis especial se ponía en el desarrollo integral de la niñez menor de 6 años de los sectores más pobres del país. La gran diferencia con el planteamiento actual es que el Estado, entendido como garante de los derechos de la niñez, garantiza sin distinción al universo de la población de esa edad, e impulsa el desarrollo de la primera infancia con la oferta de atención en instituciones que sean cada vez

de mejor calidad. Los centros de atención a la primera infancia hoy se denominan Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV).

Según la Encuesta de Hogares del año 2003, aproximadamente el 12% de los niños menores de cinco años participaban en programas de desarrollo infantil a nivel nacional, tanto públicos como privados, quedando sin atención el restante 88% (Gavilánez, 2008, en base al

Gráfico No.19
Porcentaje de niños y niñas que asisten* a centros de cuidado diario,
2003-2010



Fuente: INEC, ENEMDU, 2003-2010. Elaboración: OSE, 2014.

* Incluye CNH



Foto: UNICEF / ECU / 2012 / Saltos

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2005:110). La serie histórica 2003-2010 del Gráfico No. 19 presenta un incremento a nivel nacional del 8% en la cobertura de los niños y niñas durante su primera infancia.

Actualmente, el número de niños y niñas menores de cinco años llega a 1'686.799 (INEC, 2013). La política del gobierno en lo que a primeros años respecta debería centrarse en este considerable grupo. El siguiente trecho de edad, de 5 a 14 años, corresponde a los niños y niñas en edad escolar. Efectivamente, aquellos que tienen 5 años deben cursar ya el primero de básica y, como se anotó anteriormente, las coberturas de este nivel educativo sobrepasan el 96% (INEC, ENEMDU, 2012).

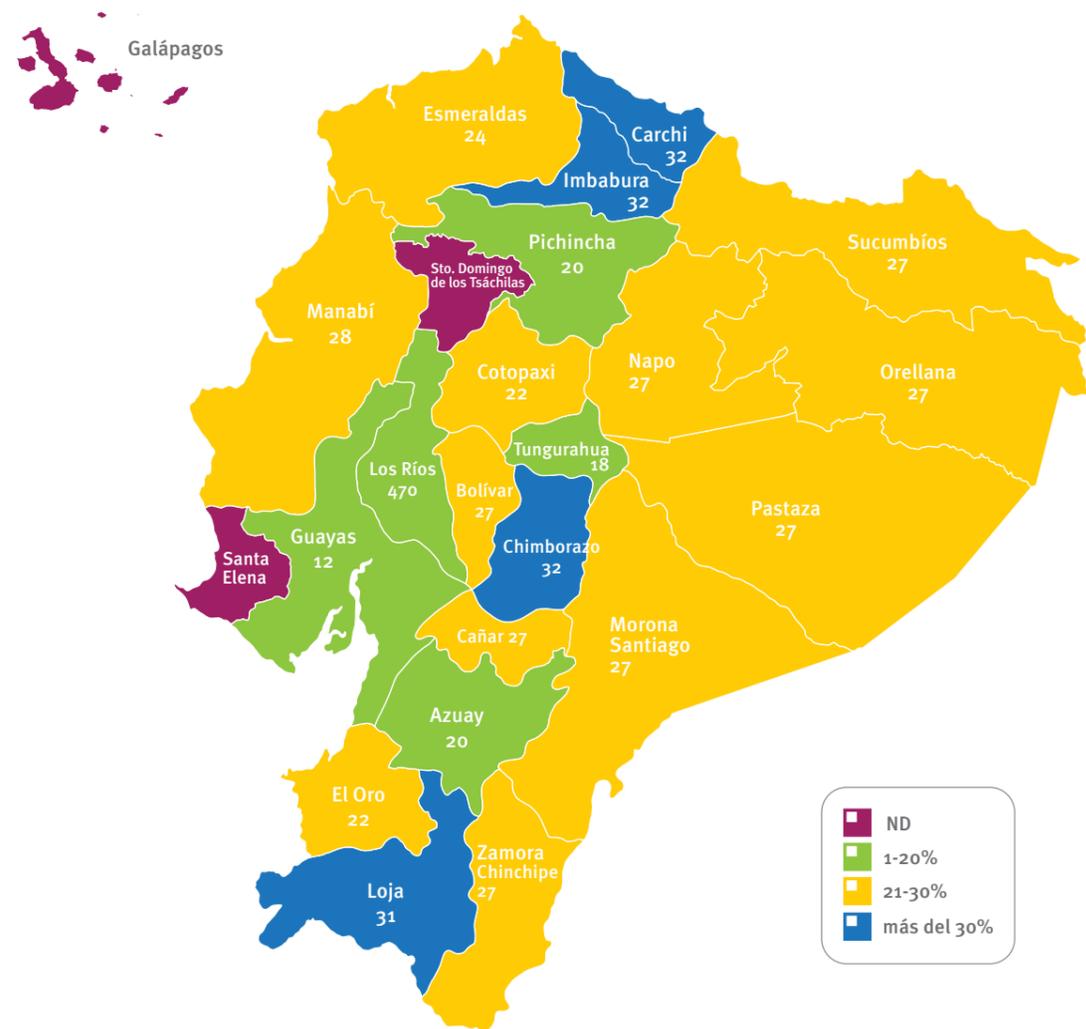
La problemática del cuidado infantil alerta sobre una serie de situaciones que pasamos a analizar.

En el Gráfico No. 19 se aprecia que en el caso de Pichincha, Guayas y Azuay, donde se localizan las tres ciudades más pobladas del país, el crecimiento de la cobertura de los centros de cuidado infantil es uno de los menores si se lo compara con lo registrado en provincias con alta proporción de población indígena y pobre. Nos referimos, por ejemplo, a Chimborazo e Imbabura, donde la cobertura llega al 32%.

Si consideramos que las mujeres salen cada vez más a trabajar y que el incremento de la labor femenina, sobre todo en los estratos medios de las ciudades principales, es uno de los soportes del crecimiento de la clase media urbana, la hipótesis que se puede plantear es que probablemente el cuidado de los niños y niñas sigue siendo tarea de la familia ampliada (por ejemplo abuelas y abuelos), de empleadas domésticas o en otros casos, de niñas y niños. Hay provincias donde el acceso a centros de cuidado diario es tres veces mayor. Este incremento en la cobertura se ha registrado precisamente durante el período del actual gobierno. Nos referimos a Manabí (del 8% al 28%), Bolívar (del 10% al 27%), Cotopaxi (del 8% al 22%) y a la región Amazónica (del 19% al 27%).

El Mapa No. 3 complementa nuestro análisis. Para empezar, en este mapa se remarcan en rojo las seis provincias con la menor cobertura de centros de cuidado infantil. En aquellas provincias apenas entre el 16% y el 20% de niños y niñas menores de 5 años acceden a centros de cuidado. El mapa mayoritariamente se colorea de mostaza, color que identifica a las 12 provincias donde el porcentaje de niños y niñas que utilizan estos centros está entre el 21% y el 30%. Y finalmente, con color azul se remarcan las cuatro provincias con el mayor acceso a este servicio: más del 30%.

Mapa No.3 Asistencia a Centros de Desarrollo Infantil, 2010



Fuente: INEC, ENEMDU, 2010 Elaboración: OSE, 2014.

A pesar de los esfuerzos del Estado dirigidos no solo a incrementar el acceso sino también la calidad de los centros de cuidado, tema al que se hará referencia en el siguiente capítulo, entre el 80% y el 70% de los niños y niñas no cuentan con ningún centro de cuidado, ni público ni privado. Se infiere por tanto que hay una tarea por realizar de cara al desafío planteado por el Estado

de asegurar el cumplimiento del derecho a la atención de calidad en la primera infancia. No solo se trata de asegurar el desarrollo de la niñez menor de 5 años: el involucramiento en el cuidado de los hermanos implica sobrecargas de trabajo que recaen sobretudo en las niñas y en menor proporción en los niños, con los riesgos que esto conlleva para unos y otros.

Tabla No.22 Personas dedicadas al cuidado según edades, 2012

Población económicamente activa	Total %		4
	Sexo	Hombres %	2
		Mujeres %	8
De 15 a 17	Total %		2
	Sexo	Hombres %	1
		Mujeres %	5
De 18 en adelante	Total %		4
	Sexo	Hombres %	2
		Mujeres %	8

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

En la Tabla No. 22 se aprecia que el 4% de la población económicamente activa en el Ecuador se dedica al cuidado, entendiendo como tal a la atención que brindan enfermeras, enfermeros, fisioterapeutas, auxiliares de enfermería, maestras y maestros y también empleadas domésticas que se relacionan con niños, niñas, adolescentes y con personas adultas mayores.

Hay que destacar que las mujeres son quienes se dedican mayoritariamente a estas labores (8%) y que el 5% de la población de mujeres en edades entre 15 y 17 años está ya trabajando en este sector. Por otro lado, las mujeres afroecuatorianas son el grupo porcentualmente mayoritario de personas dedicadas al cuidado (12%), seguido de las mujeres mestizas y montubias.

Tabla No.23 Porcentaje de personas dedicadas al cuidado según etnia, 2012

Etnia	Hombres %	Mujeres %	Total %
Total de la población económicamente activa	1,8	7,6	4,2
Indígena	2,3	4,6	3,3
Afroecuatoriano	1,3	12,3	5,8
Montubio	1,1	7,3	2,3
Mestizo	1,9	7,8	4,2
Blanco	3,6	5,8	4,7
Otro	-	8,2	2

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

El cuidado se concentra en los dos polos del ciclo vital: por un lado, en los niños y niñas menores de 5 años, y por otro, en las personas adultas mayores. Ya que el cuidado constituye una demanda de la sociedad, cada vez más el propio Estado ha tenido que buscar las formas de dar respuestas a situaciones que hasta el momento han tendido a ser asumidas solo por los individuos y sus familias y no por la institucionalidad pública. Para su fortalecimiento, el Consejo de la Igualdad Intergeneracional tiene entonces este desafío por delante.

En las Encuestas de Hogares producidas por el INEC, se señala sistemáticamente que alrededor del 76% de las madres son las que cuidan a sus niños y niñas, frente al 2% de los padres. Luego de las madres, el cuidado recae, con un 12%, sobre abuelos y tíos y casi en igual proporción que los padres, sobre los niños y niñas de más de 10 años de edad (2%). El cuidado infantil de las niñeras o empleadas es solamente del 2%, en el área urbana llega al 2% y en el sector rural no llega ni al 1% (Comisión de Transición, INEC, ONU Mujeres, 2013).

5.8.El trabajo infantil*

Un criterio clave en la definición del trabajo infantil es la determinación de una edad mínima para trabajar, límite que suele reflejar la opinión que tiene una determinada sociedad sobre la evolución de las capacidades y responsabilidades de los niños y niñas. En su Convención No. 138 celebrada en 1973, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fijó la edad mínima laboral en 15 años. Más específicamente, determinó una edad mínima de 12 años para los trabajos ligeros y de 18 años para los peligrosos. Muchos países hacen esta misma distinción, estableciendo edades mínimas de 12 y de entre 16 y 18 años respectivamente (Eizaguirre, 2014).

Por otra parte, para UNICEF, el trabajo infantil en condiciones de explotación debe presentar alguna de las siguientes características para ser definido como tal: trabajo a tiempo completo a edad demasiado temprana; horario laboral prolongado; trabajo que produce inadecuadas tensiones físicas, sociales o psicológicas; trabajo y vida en la calle en malas condiciones; remuneración insuficiente; excesiva responsabilidad; trabajo que obstaculiza la escolarización; trabajo que socava la dignidad y autoestima, como la esclavitud, el trabajo servil o la explotación sexual; y, en definitiva, trabajo que perjudica el pleno desarrollo social y psicológico (UNICEF).

La explotación laboral infantil tiene diferentes modalidades. Éstas pueden agruparse en siete tipos de trabajo: doméstico; servil o forzoso; de explotación sexual con fines comerciales; industrial y en plantaciones agrícolas; en la calle; para la familia; y de las niñas. Los niños son a veces preferidos por resultar más dóciles, rápidos, ágiles y baratos que los adultos. Pero suelen enfrentar más riesgos de sufrir accidentes, debido a la inseguridad de sus condiciones laborales, su inexperiencia, la fatiga o a que los lugares de trabajo están diseñados para los adultos (Eizaguirre, 2014).

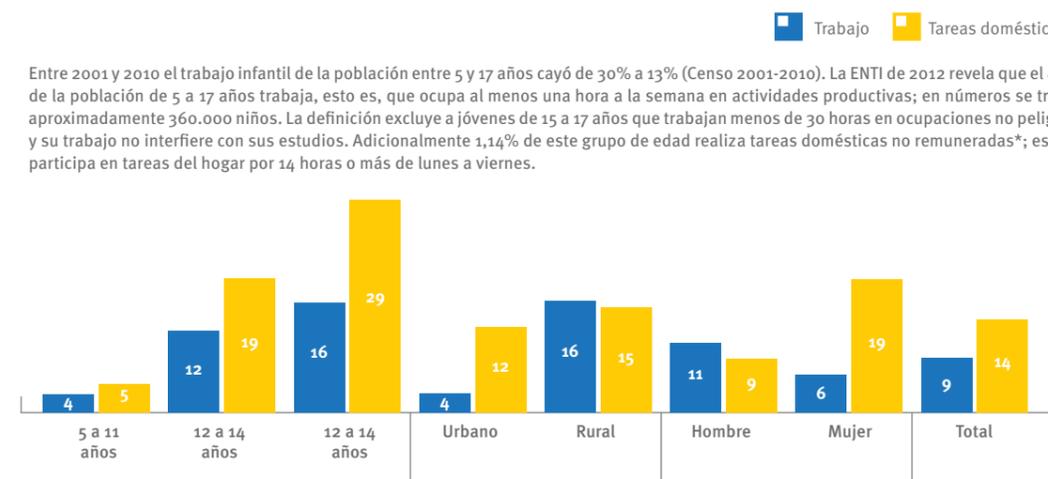
Bajo estas definiciones, a través de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) (INEC, 2012) se determinó que 359.000 (9%) niños, niñas y adolescentes trabajan. A pesar de que el trabajo antes de los 15 años no es permitido, el 4% de niños y niñas entre los 5 y 11 años, el 12% entre los 12 y 14 años y el 16% entre los 15 y 17 años trabajan.

Como se puede observar en el Gráfico No. 20, que recoge lo sucedido entre el censo de 2001 y el de 2010, en Ecuador se han realizado esfuerzos para reducir el trabajo infantil. En este período, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes comprendidos entre los 5 y 17 años de edad que trabajan se ha reducido del 30% al 13%.

Los tipos de trabajo realizados por los niños y niñas en Ecuador incluyen aquellos considerados por UNICEF como trabajo de riesgo. En primer lugar, dentro del 4% de los niños y niñas de 5 a 11 años que trabaja a pesar de que tal actividad esté prohibida para esa edad, el 5% está empleado en la labor doméstica.

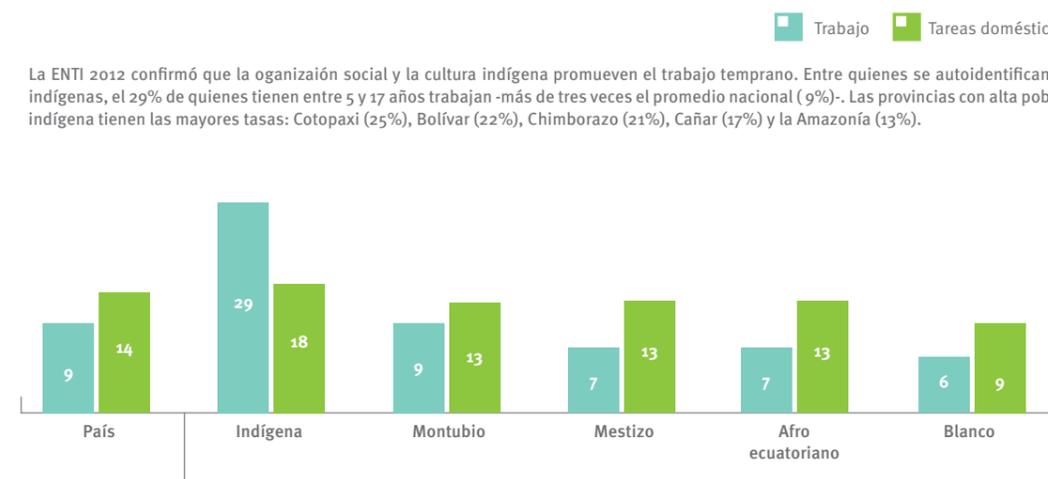
El segundo grupo de edad para quienes el trabajo infantil no es legal según el Código de la Niñez y Adolescencia, es el de los niños y niñas de 12 a 14 años. En este grupo, el 12% trabaja, contraviniendo la norma legal, y el 19% realiza tareas domésticas. Como bien llama la atención el gráfico 20, el trabajo infantil es sobre todo una realidad del campo: el 16% de los niños y niñas trabaja en el área rural frente al 4% en las ciudades. El 11% de los hombres trabajan frente al 6% de las mujeres y las tareas encargadas a ellas remiten al trabajo doméstico: el 19% de las niñas y adolescentes realizan tareas domésticas frente al 9% de los hombres.

Gráfico No.20 Población de 5 a 17 años que trabaja o que realiza tareas domésticas* (% del total del grupo de edad), 2012



Fuente: ENTI, 2012. Elaboración: OSE, 2014.

Gráfico No.21 Población de 5 a 17 años que trabaja según auto definición étnica-racial (% del total en cada grupo), 2012



Fuente: ENTI, 2012. Elaboración: OSE, 2014.

En cuanto a las diferencias étnicas frente al trabajo infantil y las tareas domésticas, la población indígena se ubica en el primer lugar con 29% de niños y niñas laborando y un 18% realizando tareas domésticas. Al comparar esta cifra con el promedio nacional se evidencia una significativa brecha. En cuanto a los niños, niñas y adolescentes de los otros grupos étnicos (montubios, mestizos, afros y blancos) que trabajan, en todos los casos el porcentaje es la mitad en comparación a lo encontrado entre la niñez y adolescencia indígena.

Ante esta situación no se puede dejar de mencionar el debate en torno a la concepción del trabajo infantil en el mundo indígena. Varios estudios, por un lado, y declaraciones de líderes del movimiento indígena, por otro, destacan que en la concepción de los pueblos y nacionalidades indígenas el trabajo desde edades tempranas es parte de la inclusión y participación de los niños y niñas a la vida de la comunidad, al aprendizaje y al acompañamiento de los quehaceres de los padres. Sin embargo, los datos de la encuesta a la que nos re-

* Los datos utilizados en este apartado provienen de la encuesta ENTI realizada por el INEC en el 2012. Pueden tener diferencias con otras fuentes y datos.

* De acuerdo a la OIT ... En algunos casos si las cargas realizadas por las niñas y los niños en su casa interfieren con la educación, sobre todo de las niñas, y se tornan excesivas se consideran trabajo infantil (OIT, 2014).

ferimos se generaron a partir de la respuesta de los niños, niñas y adolescentes a la pregunta “¿trabajaste en la semana pasada?”. Así, desde su propia percepción, la niñez indígena se consideraría trabajadora. En todo caso, lo más grave del trabajo infantil es cuando impide el estudio, hecho que está prohibido por la legislación de protección de la niñez ecuatoriana y que será analizado en las siguientes páginas.

Otro elemento a considerar, siguiendo a UNICEF, es el tiempo que destinan los niños y niñas trabajadores a su desempeño laboral. El Código de la Niñez establece un tiempo promedio máximo de 30 horas

semanales para el trabajo de adolescentes entre 15 y 17 años. Al respecto, los datos presentados en la Tabla N° 24 alertan sobre la cantidad de horas que trabajan los niños y niñas entre 5 y 14 años de edad aunque la ley prohíba que ellos laboren. En promedio trabajan 17 horas semanales, siendo Imbabura la provincia con mayor número de horas (27 horas) seguida de Azuay y Manabí con (22 horas), y Guayas y Santo Domingo de los Tsáchilas (20 horas). Entre los adolescentes, si bien el promedio nacional de horas de trabajo es de 32 horas rebasando lo permitido por la ley, llama la atención que en El Oro e Imbabura los y las adolescentes trabajen 38 horas por semana.

Tabla No.24
Promedio de horas trabajadas a la semana de 5 a 17 años, 2012

Provincia	De 5 a 14 años %	De 15 a 17 años %	Total %
Amazonía	15	31	20
Azuay	22	33	28
Bolívar	13	28	18
Cañar	16	30	22
Carchi	15	34	26
Chimborazo	16	31	21
Cotopaxi	15	27	20
El Oro	19	38	29
Esmeraldas	18	33	26
Guayas	20	30	26
Imbabura	27	38	34
Loja	18	30	24
Los Ríos	13	34	29
Manabí	22	37	32
Pichincha	16	32	25
Santa Elena	13	33	23
Sto. Domingo de los Tsáchilas	20	36	29
Tungurahua	15	30	21
Total	17	32	25

Fuente: ENTI, 2012 Elaboración: OSE, 2014.



Foto: Fabricio Morales / PLAN

Tabla No.25
Motivos por los que trabajan los niños y niñas, 2012

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

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

La primera causa por la que los niños, niñas y adolescentes trabajan antes de los 14 años de edad es para ayudar a la empresa o negocio familiar. En segundo lugar trabajan para adquirir destrezas y experiencias. En tercer lugar, trabajan para completar los ingresos familiares.

Si bien el trabajo infantil ha descendido, un aspecto preocupante a considerar son los casos en que el trabajo infantil, además de ser ilegal en términos de edad, es la causa del abandono de estudios. En la Tabla No. 27 se registra que menos del 1% de los niños

y niñas de 5 años o de edades comprendidas entre los 6 y 11 años han dejado de estudiar por trabajar. Pero el panorama cambia si se lo enuncia numéricamente: cerca de 3.000 niños y niñas en estas edades han dejado la escuela por trabajar. El problema se torna preocupante cuando se analiza la situación de los y las adolescentes de 12 a 17 años: el 5% de ellos trabaja y se encuentra fuera del sistema educativo. Las provincias con porcentajes altos en este incumplimiento son: Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Loja y Los Ríos.

Tabla No.26

Trabajo infantil que impide la educación de la niñez y adolescencia, 2012

Niños y niñas que trabajan y no estudian	5 años %	De 6 a 11 %	De 12 a 17 %	Total %
Amazonía	-	0.05	4	2
Azuay	-	0.15	8	4
Bolívar	0.5	0.06	6	3
Cañar	-	0.27	7	4
Carchi	-	-	7	4
Chimborazo	-	0.16	8	4
Cotopaxi	-	0.2	8	4
El Oro	-	-	3	1
Esmeraldas	0.4	0.1	4	2
Guayas	-	0.25	4	2
Imbabura	-	0.13	8	3
Loja	-	-	7	3
Los Ríos	-	0.06	6	3
Manabí	-	-	4	2
Pichincha	-	-	3	1
Santa Elena	-	0.07	4	2
Sto. Domingo de los Tsáchilas	-	0.33	5	2
Tungurahua	-	-	4	2
Total	0.03	0.11	5	2

Fuente: ENTI, 2012. Elaboración: OSE, 2014.

Como habíamos advertido en párrafos anteriores respecto al trabajo infantil indígena, el 29% de la población de este grupo étnico trabaja. Le siguen la población montubia, donde la cifra cae al 9%, y la mestiza, con un 7%. Los niños y adolescentes del campo son el grupo más afectado por el trabajo infantil sin asistencia a la escuela, llegando al 16%.

En lo que se refiere a trabajo peligroso para la salud, del casi 9% que trabaja, el 56% está expuesto a gases, frío o calor intenso, exceso de ruido y otros riesgos, por lo que nuevamente se infringen las normas propuestas por la OIT, UNICEF y el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (ENTI, 2012).

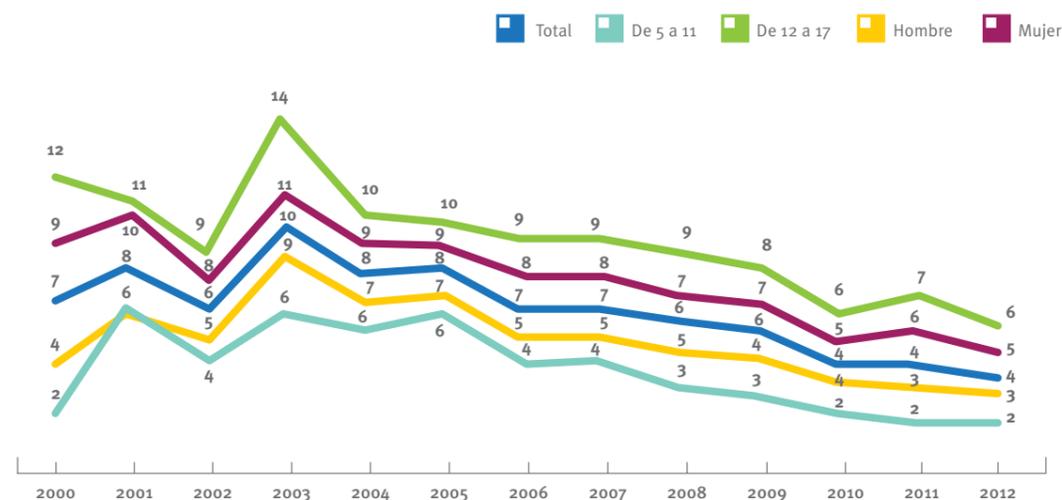
En 2007 el Gobierno ecuatoriano asumió el reto de erradicar el trabajo infantil y convirtió esta meta en

una política de Estado al incorporarla en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Por otra parte, el grupo de los denominados “ninis” (niños, niñas y adolescentes que ni trabajan ni estudian) constituye el 4% del total del país. El descenso registrado en la última década permite afirmar que este porcentaje corresponde a la mitad de lo encontrado en el año 2000. Los ninis tienen sobre todo entre 12 y 17 años de edad (6%) y el porcentaje que tiene de 5 a 11 años es del 2%. Sin embargo, el grupo más significativo es el de mujeres. Para ellas el indicador sube a 5%, casi el doble que entre los hombres (3%). Probablemente esto se explica porque en la categoría analizada se encuentra el trabajo doméstico sin remuneración, que es mayoritariamente femenino.

Gráfico No.22

Niños, niñas y adolescentes que no trabajan y no estudian, 2012



Fuente: INEC, ENEMDU, 2012. Elaboración: OSE, 2013.

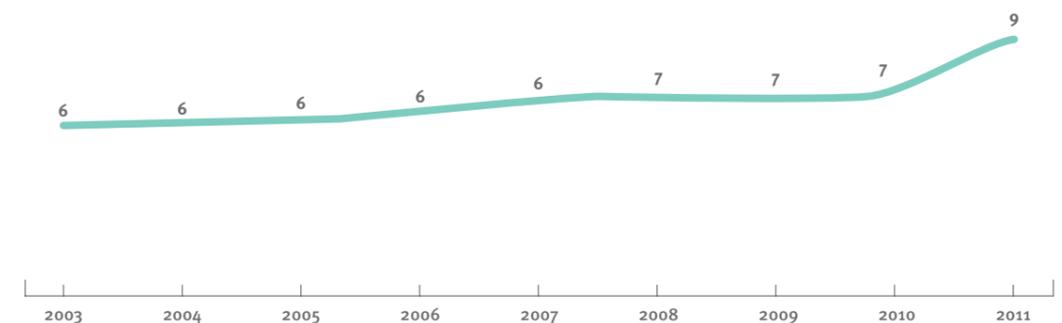
5.9. Situación de las niñas

Si bien se ha logrado un gran avance en cuanto al acceso a la educación de las niñas, mejoría que se verá reflejada en el incremento de la matrícula universitaria en la gran mayoría de carreras, las dificultades que ellas enfrentan por su condición de género se refieren, fundamentalmente, a la perpetuación de su rol como reproductoras

y cuidadoras en el seno familiar. Al respecto, al analizar la brecha de salud ya alertamos sobre la alta proporción de adolescentes usuarias de los hospitales debido a embarazo y parto. La serie histórica registrada en el Gráfico No. 23 da cuenta de un incremento de 3 puntos porcentuales de madres adolescentes en el período de 7 años comprendido entre 2004 y 2011, incremento que se eleva en el último año.

Gráfico No.23

Porcentaje de partos de madres adolescentes, 2003-2011



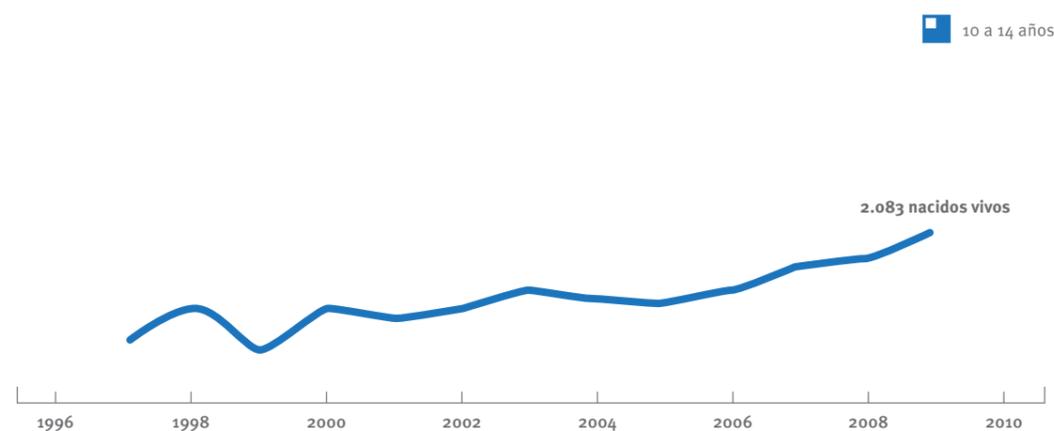
Fuente: INEC, Estadísticas vitales, 2011. Elaboración: OSE, 2013.

Al indagar si acaso la edad del primer parto ha descendido para explicar el incremento antes anotado, el Gráfico No. 24 ratifica esta suposición: entre 1997 y

2009 el número de partos en niñas de 10 a 14 años se ha elevado llegando a 2.083 para el año 2009.

Gráfico No.24

Número de nacidos vivos de madres de 10 a 14 años, 2009



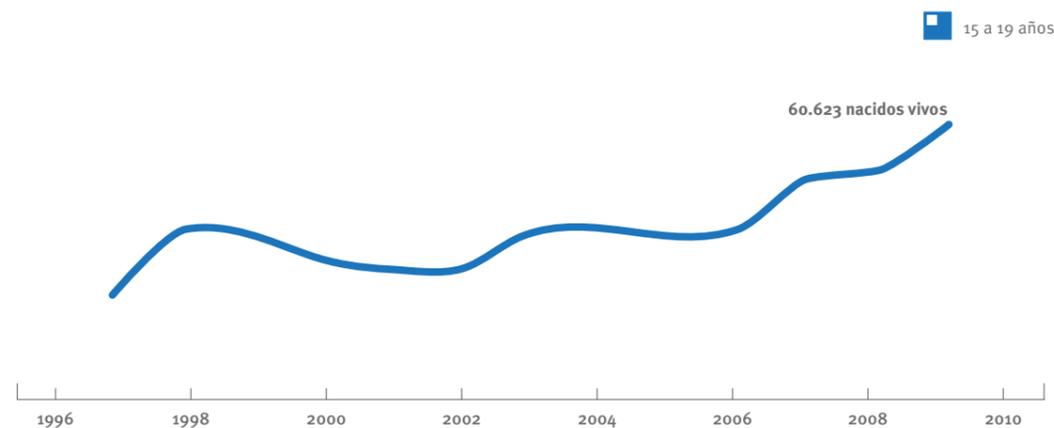
Fuente: Estadísticas Vitales, Registro de Nacidos Vivos, 1996-2009 Elaboración: M. Malo, MSP, 2013

El trecho de edad durante el que se registra el mayor porcentaje de partos en adolescentes es el de 15 a 19 años. Como se aprecia en el Gráfico No. 24, durante estos años de edad los partos suben al 20%, lo que

significa que más de 60.000 bebés nacen de madres jóvenes con el consiguiente riesgo para su salud y sus proyectos de vida.

Gráfico No.25

Número de nacidos vivos de madres 15 a 19 años, 2009



Fuente: Estadísticas vitales, 1996-2010 Elaboración: M. Malo. / MSP 2013

No se debe dejar de resaltar que del total de 241 muertes maternas ocurridas en 2011 en Ecuador, una correspondió a una niña menor de 14 años y 33 a adolescentes de 15 a 19 años. Es decir que del total de muertes maternas, el 14% correspondió a adolescentes.

En el estudio efectuado por Habitus investigación y el Banco Mundial (2012) sobre el embarazo adolescente

en Quito y Guayaquil entre 2011 y 2012, se encontró que entre las múltiples causas que explican este problema se incluye: desconocimiento de la prevención del embarazo entre adolescentes a pesar de recibir en sus colegios materias referidas a educación sexual; dificultades para aplicar lo aprendido, sobre todo por la actitud hostil de los vendedores de farmacias que rechazan la posibilidad de que los y las adolescentes

comprendan anticonceptivos; falta de confianza con los padres (madre y padre) por temor a ser criticados y juzgados (Habitus, Banco Mundial, 2012).

A partir de la misma investigación es posible mencionar algunos de los desencadenantes que, a juicio de las entrevistadas de 15 a 17 años de Quito y Guayaquil, provocaron su embarazo adolescente. Las embarazadas son las que menos buscaron orientación en temas sexuales y fueron las que más frecuentemente sintieron vergüenza y miedo de hacer preguntas. La mayoría procuró orientación en centros de salud públicos y privados. La relación educación y embarazo adolescente demostró que el 100% de las niñas estudiaba antes de embarazarse y que luego del parto solo el 30% volvió a hacerlo. Adicionalmente, se manifiesta un retraso educativo de las embarazadas frente al total de la población encuestada: hasta el 29% de las adolescentes de 15 años que se han embarazado siguen en primaria, mientras que a esta edad solo el 7% de los y las adolescentes en promedio se mantienen en este nivel. Asimismo, el 56% de las embarazadas suspendió su educación por más de un año. Para el grupo encuestado, el embarazo se constituyó en el cuarto motivo más importante para dejar de estudiar. El 95% de quienes dejaron de estudiar quieren retomar sus estudios. En cuanto a lo económico, para el 49% de madres adolescentes que tuvieron que dejar de estudiar, la necesidad de ganar dinero para el bebé es la condición más común. La mayoría cuenta solamente con el dinero de su familia. En lo que se refiere a sus parejas, el 62% vive con su pareja y el 37% con sus padres. En el nivel socioeconómico alto el 89% vive con sus padres y en el medio bajo el 78%. Por último, el 37% de las adolescentes embarazadas son madres solteras.

En cuanto al maltrato sufrido por estar embarazada, el 26% sufrió burla y juicios de parte de sus profesos-

res. El 17% lo sufrió de parte de sus compañeros y compañeras. Además, una parte declara haber padecido maltrato físico y psicológico de sus parejas.

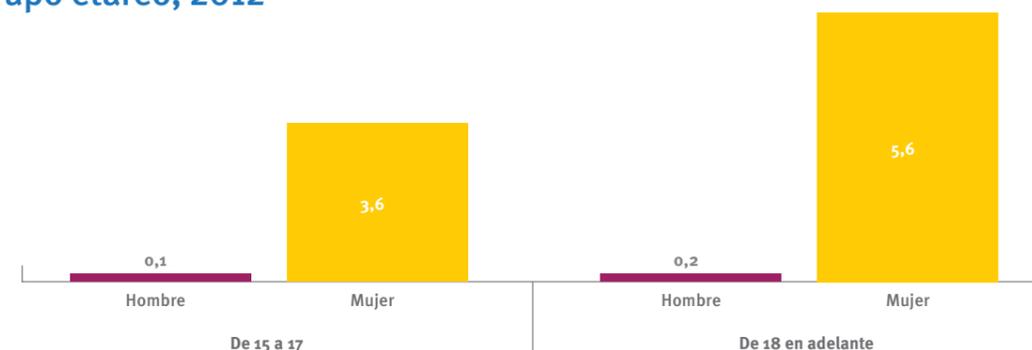
Por otro lado, estas mujeres sienten que luego de embarazarse ganaron espacios de decisión en lo que tiene que ver con gastos (principalmente de celulares y de vestimenta) pero que tienen menos poder sobre los gastos de educación. En términos generales, las encuestadas creen que actualmente tienen mayor libertad para elegir y decidir sobre su propia vida (Habitus, Banco Mundial, 2012).

En una de sus recomendaciones al país, el Comité de Derechos del Niño llama la atención sobre la exclusión del sistema educativo que las niñas sufren por estar embarazadas. Si bien obligar a que las adolescentes embarazadas dejen sus estudios es prohibido, ellas dejan de estudiar muchas veces por la exclusión que experimentan a partir de las actitudes de los propios docentes, por la carga que supone estudiar y estar embarazadas, y por las complicaciones económicas que implican ser una madre pobre y joven. El 2% de las adolescentes embarazadas estuvo en esta situación. (INEC, EMENDUR, 2012).

Las niñas trabajadoras domésticas pueden ser detectadas a través de dos fuentes de información. Por un lado se ubican dentro del grupo de niños que ni trabajan ni estudian (ninis) al que ya se hizo referencia. Por otro, al estudiar la ocupación de las mujeres e indagar qué tipo de trabajo desempeñan por su edad, se identifica la magnitud del trabajo doméstico entre las niñas. Con respecto al primer factor, alrededor de 718 niñas están en el grupo de ninis, trabajando pero sin remuneración. 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.

Gráfico No.26

Porcentaje de la población en servicio doméstico según sexo y grupo etáreo, 2012



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

En cuanto al trabajo doméstico remunerado, se encuentra que el 4% del mismo lo realizan niñas menores de 18 años. Las provincias con los mayores porcentajes son Cañar (10%), Cotopaxi (9%), Azuay y la Amazonía (ambas con 8%), Manabí (7%), Pichincha y Tungurahua (ambas con 5%) (INEC, ENEMDU, 2012).

Observando el número de niñas involucradas en estas tareas, se podría entonces argumentar que el problema es más bien marginal. Sin embargo, más allá del nivel puramente cuantitativo, no deja de resultar alarmante el grado de riesgo y la situación de abuso, explotación y falta de expectativas futuras que las niñas en esta situación enfrentan.

Esto nos conduce a analizar las peores formas de explotación que son la trata y explotación sexual. Si bien es muy difícil determinar la magnitud de la trata, entre los pocos datos que se pueden encontrar, la DINAPEN ha establecido que entre enero y julio de 2010 se reportaron 49 casos de trata, de los cuales 47 correspondían a mujeres. Por otro lado, entre 2007 y 2010 entre los distintos casos reportados a la DINAPEN, 60 se relacionaron con trata con fines de explotación laboral y 108 con trata con fines de explotación sexual (Viceministro de Inclusión Social y Familia, 2013). ¿Cuántos son los niños y niñas sometidas a esta situación? La pregunta es difícil de responder en parte por la capacidad de los involucrados para esconder sus actividades y evadir sanciones.

En el estudio realizado por el Observatorio Social del Ecuador con Save the Children en 2013, se encontraron diversas formas de trata de adolescentes en el cantón San Lorenzo, sobre todo de colombianos y colombianas. En este caso, la trata se realiza con los fines de reclutamiento forzado para la guerrilla, sicariato, explotación sexual comercial y para diversos trabajos ilícitos. La investigación alertó sobre el hecho de que la ausencia de datos sumada al sigilo predominante en los grupos focales y entrevistas, refleja la impunidad de esta práctica, la ausencia del Estado y las probables redes de corrupción que se constituyen en caldo de cultivo para su desarrollo (OSE, Save the Children, 2013). Se podría afirmar que el problema de la trata, relacionado directamente con las dificultades de institucionalización estatal en determinadas provincias fronterizas, es uno de los pendientes más acuciantes en la protección especial de la niñez y adolescencia.

5.10. Niñez y movilidad humana

La niñez en Ecuador tiene una quintuple condición de movilidad: sale del país, llega desde otros países, retorna a su país, transita por el país para ir a otros

y migra internamente. Los niños y niñas inmigrantes son alrededor de 51.000 (INEC, 2010) y otros 50.000 niños y niñas han cambiado de residencia provincial en los últimos diez años. A esta condición se añade otra: la niñez en situación de refugio. Los registros del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para 2013 anotan que existieron 31.472 niños, niñas y adolescentes registrados como solicitantes de refugio. De ellos 12.609 ya fueron reconocidos como refugiados (Ministerio de RR.EE. y Movilidad, 2013).

Frente a esta problemática que Ecuador comparte con otros países de renta media en América Latina, el Estado y la sociedad deben unir esfuerzos. Este es quizás el ámbito más oscuro por la falta de datos y por la falta de presupuesto y visibilidad de las políticas de protección especial. Un gran pendiente es el desarrollo de estas políticas con el mismo compromiso y eficiencia con las que han sido desarrolladas las políticas de educación, de salud y, sobre todo, las que han logrado rescatar de la pobreza a gran parte de la población promoviendo la movilidad social (uno de los objetivos del gobierno en los últimos siete años).

En suma, de conformidad con las evidencias presentadas, las brechas que persisten en la condición de vida de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador se expresan a través de:

- La violencia en todas sus formas. El empeño por superar la situación actual necesariamente debe implicar un cambio cultural profundo en la sociedad ecuatoriana. La violencia no solo se refiere al maltrato físico, psicológico o sexual, sino también al trabajo peligroso, a la ausencia de registro al nacer, a convivir con una pareja antes de los 17 años, al embarazo adolescente y los riesgos de muerte que éste implica, a la depresión, al consumo de alcohol y de drogas, al riesgo del homicidio y a caer en la delincuencia.
- Del total de denuncias de violencia por las cuales las Unidades de Atención Familiar deben acoger a niños, niñas y adolescentes, 42% son por negligencia en los cuidados del padre o madre, 25% por maltrato psicológico, 18% por maltrato físico y 7% por haber sufrido de abuso sexual. El total de agredidos para 2013 fue de 17.370, cifra que resalta la importancia de consolidar el sistema de atención a la protección especial por parte del Estado.
- El 30% de los niños, niñas y adolescentes que están en el sistema educativo afirmaron que sus docentes los maltratan hasta llegar a la agresión física, lo que en números podría ser aproximaría a 980.000.

- Por otra parte, los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que son maltratados por sus padres con golpes como forma de resolver los conflictos constituyen el 40% del total, lo que en números constituye más de 1 millón y medio.

- El número de adolescentes que se suicidan llega a 471 y los que fallecen por homicidios a 204 (INEC, Estadísticas Vitales, 2011).

- Los adolescentes en conflicto con la ley son alrededor de 5.000. Sin embargo, las cifras no pueden ser categóricamente definidas por la ausencia de un sistema preciso de información.

- 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 a 17 años.

- Los y las adolescentes que han vivido o que viven en unión libre o ya se han casado llegan a 55.000 en todo el país.

- Los niños, niñas y adolescentes que viven sin sus padres (madre o padre) son 400.000.

- Los bebés que nacen y no son registrados sino después de su primer año de vida son 10.000.

- El 70% de las familias ecuatorianas no accede a centros de cuidado diario para sus hijos e hijas, a pesar del incremento del trabajo femenino.

- El número total de niños, niñas y adolescentes que trabajan es aproximadamente de 360.000. De ellos el 42% tiene entre 15 y 17 años, edad legal para trabajar. El restante 58% tiene entre 5 y 14 años, franja de edad durante la que es prohibido el trabajo infantil. Por otro lado, el 5% de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años trabajan y no estudian, lo cual también es ilegal. Las provincias con los porcentajes más altos en este incumplimiento son: Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Loja y Los Ríos.

- El 29% de la población infantil indígena trabaja, seguidos por la población montubia con 9% y la mestiza con el 7%. Los niños y adolescentes del campo son el grupo que más aporta al trabajo infantil (16%).

- La mitad de los niños que trabajan están expuestos a trabajos peligrosos para la salud. Del 9% que trabaja, la mitad (56%) está expuesto a gases, frío o calor intenso, exceso de ruido y otros riesgos. Esta condición infringe las normas propuestas por la OIT, Unicef y el Código Orgánico de Niñez y Adolescencia del Ecuador.

- El embarazo adolescente tiende no solo a incrementar sino a ocurrir en edades más tempranas. En el trecho de edad de 10 a 14 años se registran a 2.083 madres y en el de 15 a 19 años a 60.623. El número de madres adolescentes fallecidas por causa del embarazo, parto o puerperio llegan en el 2011 a 47 (M. Malo, MSP, 2013). Por último, el 2% de las adolescentes embarazadas se retiró de la Escuela (INEC, EMENDUR, 2012).

- El 5% de las niñas que ni trabajan ni estudian, son domésticas sin remuneración. El 4% de las empleadas del servicio con remuneración son adolescentes.

- El Ecuador tiene una quintuple condición de movilidad humana que afecta a la niñez y adolescencia.

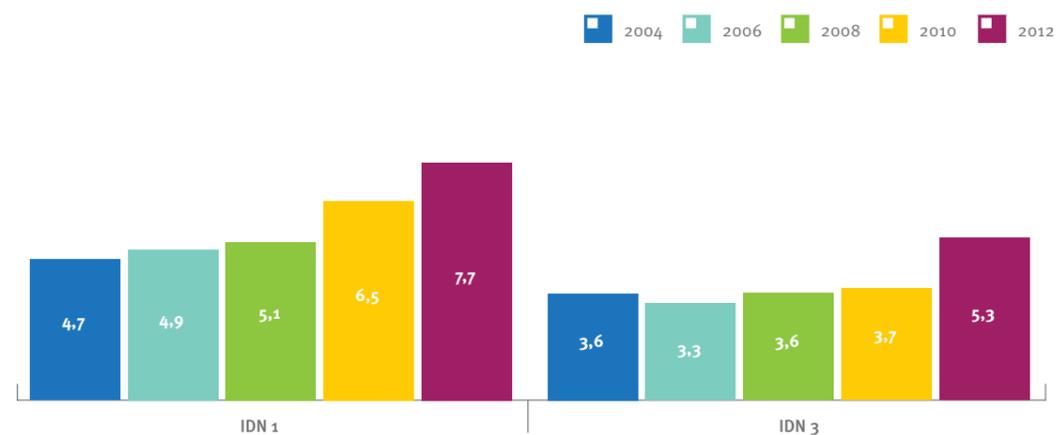
- La trata es uno de los más lacerantes problemas a los que son sometidas las niñas y también los niños, sobre todo en ciertos cantones de la frontera norte donde el Estado no tiene una presencia consolidada y fuerte.

6. Los Índices de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN)

Los IDN son una medida síntesis ideada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia con UNICEF en el año 2001. Tales índices resultan de alta utilidad para responder a la pregunta final de este capítulo: ¿se cumplen o no los derechos de la niñez y adolescencia en el Ecuador?

La información sobre la que se basa esta medida proviene en su gran mayoría de registros administrativos producidos por el Estado y se subdivide en el cálculo sistemático del IDN 1 (correspondiente a los primeros años), del IDN 2 (edad escolar) y del IDN 3 (adolescencia). Se debe resaltar que para el cálculo del IDN 2 se requiere de datos que provienen de encuestas levantadas directamente a partir de los niños y niñas escolares. Tales encuestas han sido efectuadas por el INEC y la sociedad civil en los años 2000, 2004 y 2010. Para el presente estudio no fue posible actualizar esas fuentes, particularmente por la ausencia de datos sobre las percepciones de los niños y niñas respecto al maltrato de sus padres y al uso del tiempo libre con sus progenitores. Con estas limitaciones, a continuación se presentan los cambios fundamentales encontrados luego de 12 años de monitoreo de los derechos en la vida de la niñez y adolescencia.

Gráfico No.27
Evolución histórica del Índice de Cumplimiento de Derechos de la Niñez y Adolescencia en Ecuador, 2012



Fuente: INEC, Anuarios de Estadísticas Vitales 2004-2011; SNEH, 2004-2012; ENSANUT, 2012. Elaboración: OSE, 2013.

En el caso del IDN 1 se ha logrado en el 2012 7,7/10 en el cumplimiento de los derechos en los primeros años de vida a nivel nacional. Comenzando en 2004 con una calificación de 4,7/10, se llegó en 2008 al 5,1 y a 6,5/10 en el 2010. Este índice expresa el resultado de las mejorías explicadas por un contexto favorable y por las acciones de política pública sobre la población infantil de 0 a 5 años.

Por su parte, el IDN 2 (adolescentes 12 a 17 años) recoge tres indicadores que reflejan riesgos permanentes que hoy siguen estando presentes: el embarazo adolescente, las muertes por causas prevenibles (ho-

micidio, suicidio y accidentes de tránsito) y la falta de acceso a la educación. Este IDN también ha mejorado. De un pésimo rendimiento del 3,6/10 en 2004, en el 2012 se logró llegar a un 5,3/10. Esto se debe sobre todo al incremento de las coberturas educativas.

Como cierre, de acuerdo al monitoreo del Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia, se puede afirmar que los índices para los primeros años de vida y para la edad adolescente han mejorado, en sintonía con el mejoramiento promedio registrado en las condiciones de vida de toda la sociedad ecuatoriana.



Foto: UNICEF / ECU

Bibliografía:

Banco Mundial. LAC (2012). Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe. Sobre las decisiones de fecundidad adolescente. La pobreza y los logros económicos. Washington: Banco Mundial.

_____(2014) Datos Ecuador. En: <http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador> Última Visita: 05/03/2014.

Cejudo Córdova, Rafael (2006). “Desarrollo humano y capacidades. Aplicaciones de la teoría de las capacidades de a la educación”. *Universidad de Córdoba*. En Revista española de pedagogía, año LXIV, No. 234, mayo-agosto 2006, págs.: 365-380. Córdoba.

CEPAL (2013) Panorama Social de América Latina de 2013. En: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/51767/P51767.xml&xsl=/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl> Última visita: 03/03/2014

Comité de Derechos del Niño (2010) Considerations of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>. Última visita: 13/02/2014

Comisión de Transición, INEC, ONU Mujeres (2013). *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III. Serie Información Estratégica*. Quito: Editorial Ecuador.

CONSEP (2012) Cuarta Encuesta sobre uso de drogas y alcohol en adolescentes de 12 a 17 años escolarizados. Observatorio Nacional de Drogas. Quito.

Cortázar, Julio (1938). Revista de la Escuela Normal Chibilo, 20 de diciembre de 1938. Argentina.

DINAPEN 2011: Citado por Eizagirre, Marlen (2014) *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. En <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrat/218>. Última consulta realizada el 22 de marzo de 2014.

Gavilánez, Rocío (2008). *Sistemas de atención infantil en el Ecuador. Programa Operación Rescate Infantil, Programa Nuestros Niños*. Quito: Ediciones Abya-Yala / FLACSO, Sede Ecuador.

Habitus (2012). *Encuesta de opinión sobre embarazo adolescente en Quito y Guayaquil*. Quito: Banco Mundial.

_____(2013). “Evolución de la clase media en el Ecuador:2003-2012. Una aplicación preliminar del modelo del Banco Mundial a la serie de encuestas nacionales de hogares”. Quito.

http://www.unicef.org/spanish/media/media_41918.html. Consulta realizada el 16 de marzo del 2014. Quito.

Innocenti (2002). “El registro de nacimiento. El derecho a tener derechos”. Florencia: Digest No. 9, marzo 2002, UNICEF.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010) . Censo de Población y Vivienda 2010. En <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/> Última consulta realizada el 14/01/2014.

_____(2012) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), ENTI (2012). En <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/trabajo-infantil/> Última consulta realizada el 14/03/2014.

_____(2013) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y Ministerio de Salud Pública (MSP) (2013). Resumen ejecutivo. Tomo I de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2011-2013. Quito

_____(2013) ONU Mujeres, Comisión de Transición. Mujeres y Hombres del Ecuador en Cifras III, una herramienta para la toma de decisiones en la política pública. En: http://www.inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=68&Itemid=51&lang=es&limitstart=15 Última visita: 02/02/2014

_____(2014) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/> Última consulta realizada el 14/03/2014.

Instituto Nacional de Estadística (INEC), PNUD Uruguay, UNPHA (2006). Encuesta Nacional de Hogares Ampliada “Trabajo Infantil y Adolescente”. Montevideo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2011). Encuesta de Empleo, diciembre 2011. Quito.

Maldonado Luis y Bustos Mario (2013) “Niñez Indígena”. En: Plan Internacional- OSE. Niñez Excluida en el Ecuador Contemporáneo. Quito.

Ministerio de Inclusión Social y Económica (MIES) (2012). *Informe de gestión 2012*. Quito.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2012). La Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia. En: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/estrategia-de-desarrollo-integral-infantil/> Última Visita: 11/03/2014

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) (2013) Estadísticas de Refugio 2013. En: <http://cancilleria.gob.ec/estadistica-de-refugios/> Última Visita: 12/01/2014.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1973). *Convención No. 138 sobre la edad mínima laboral*. Ciudad: Editorial. _____ (2010). www.ilo.org/ Última Visita 01/07/2014

Observatorio Social del Ecuador y Plan Internacional (2012). *La niñez excluida en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Plan Internacional.

Observatorio Social del Ecuador (OSE) y *Save the Children* (2013). *Niñez, migración y fronteras: una aproximación a la vida fronteriza de la infancia en el norte y sur del Ecuador*. Quito: OSE / *Save the Children*.

Observatorio Social del Ecuador (OSE) y Plan Internacional (2013). *Niñez Excluida en el Ecuador contemporáneo*. Quito: OSE / Plan Internacional.

Organización de Naciones Unidas (ONU) y Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) (2003). *Informe mundial sobre el desarrollo de los recursos hídricos. Agua para todos, agua para la vida*. Ciudad: UNESCO/Berghahn Books.

Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD) (2006). Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas. Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Sistema Regional de Información. Naciones Unidas.

Puertas, Marlon (2012). Entrevista a Daniel Adler, experto israelí en seguridad en 9 países de América Latina. En *El Universo*, octubre, 2012.

Pinheiro, Paulo Sérgio (2006). “Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños”. En UNICEF, *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*. Nueva York: UNICEF.

(2013) “Abandono de menores”, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar <http://www.relaf.org/Documento.pdf>

República del Ecuador (2014). Registro Oficial. Código Orgánico Integral Penal. Quito, febrero de 2014.

Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) (2013). En diario *La Tercera* <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/03/680-515578-9-embarazo-ultima-consulta-realizada-en-julio-de-2013>.

Tamargo, María del Carmen (2007). *El subregistro de nacimientos: El análisis de las variables de género y etnia en Ecuador*. Quito: BID.

Tello Navarro, Felipe (2011). “Las esferas del reconocimiento en la teoría de Axel Honneth”. Revista de Sociología, No. 26. Santiago de Chile

UN-HABITAT (2006), Programa de indicadores urbanos, Fase III y las Naciones Unidas, Tendencias de Urbanización Mundial. Revisión 2003.

Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2014). “Hojas informativas sobre la protección de la infancia”. En http://www.unicef.org/spanish/protection/files/FactSheet_conflict_with_law_sp.pdf Última consulta realizada el 21 de marzo de 2014.

Velasco, Margarita (2013). *Derechos a la salud y a la vida de la niñez y juventud del Distrito Metropolitano de Quito: Aproximación diagnóstica sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez, adolescencia y juventud y su relación con la salud enfermedad de este grupo humano que habita la ciudad de Quito*. Fundación Observatorio Social del Ecuador / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito / Secretaría de Salud, Quito.

_____(2010). “Los indicadores de calidad de los servicios de salud”. Ponencia presentada en el Curso Internacional de Gestión de Recursos Humanos en Salud (CIRHUS), Universidad Central del Ecuador, Instituto de Salud Pública, Quito

Viceministerio de Inclusión Social y Familia. 2013. Quito.

Capítulo III.

Respuestas del Estado



En este capítulo se presentarán las respuestas del Estado concretadas en los Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017, en la inversión social, en las transformaciones institucionales y en los programas a favor de la niñez y adolescencia. La política de Estado orientada a la reducción de la pobreza y la desigualdad en Ecuador y la estrategia de desarrollo incorporada en la planificación estatal a través de las agendas del gobierno reflejan orientaciones claves para comprender las prioridades de la inversión pública.

A partir de la construcción discursiva del concepto de pobreza se puede considerar a una población como “dependiente”, “subdesarrollada” o “vulnerable”. Desde el enfoque del modelo ortodoxo de reducción de la pobreza vigente en Ecuador (y en muchos países de la región latinoamericana) hasta mediados de la década pasada, se apuntaba a que un grupo de población limitada en su acceso a ingresos sea provista de un paquete de asistencias y prestaciones, a las que el calificativo de “pobre” le hacía acreedor. Sin conexión con los mecanismos reales de distribución, atendiendo solo a la necesidad de reducir la incidencia de la pobreza más que a sus factores estructurales, este modelo se agotó ante la persistencia de la desigualdad y las trampas de la pobreza. Un Estado débil y desvinculado de la población coexistió con estructuras económicas y sociales excluyentes.

Para cambiar este modelo, la planificación estatal vigente entre 2009 y 2013 tuvo como principios básicos de política social: 1) La equidad, que apunta a disminuir las brechas sociales por medio de la generación y ampliación de capacidades con énfasis en la población más pobre, manteniéndose la protección social de transferencias monetarias como un elemento importante. 2) La garantía de igualdad de oportunidades económicas y sociales por medio de la inclusión económica que se fundamenta en el acceso a medios de producción, donde la economía solidaria y asociativa es un pilar fundamental. 3) La priorización de la generación de capacidades a través de una fuerte inversión en el acceso y calidad (a través de insumos y capacitación) educativas y el inicio de reformas básicas en la educación superior. 4) La protección social a la población vulnerable y de atención prioritaria desde el derecho y no la asistencia social, es decir propendiendo hacia la universalización de esta atención. Dentro de este ámbito se incluye la atención al cuidado de niños y niñas, personas con discapacidad y población adulta mayor. 5) El incremento de la cobertura de la seguridad social con elementos crecientes de aseguramiento no contributivo.

De acuerdo al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, una de las principales causas de la pobreza es la desigualdad. Consecuentemente el eje importante de la política pasa a ser la equiparación del cumplimiento básico de derechos. En este sentido, una estrategia integrada de combate a la desigualdad ha incluido: el proceso sostenido de reformas tributarias que redistribuyen el ingreso; la priorización en la provisión de servicios básicos y de programas de atención social para las personas, hogares y regiones más necesitadas y de menores ingresos del país; así como el incremento sostenido del gasto e inversión en el área social.

En este marco, en los últimos siete años se ha generado una institucionalidad social que impacta en la vida de la niñez y adolescencia y se ha sostenido un esfuerzo integral de planificación enfocado en el combate a la pobreza, inequidad y desigualdad. Sin embargo, se observa que las principales respuestas del Estado para disminuir las brechas en el acceso y cumplir los derechos de la niñez y adolescencia son diversas y reflejan los complejos procesos de transformación estatal.

Las brechas que guiarán nuestro análisis sobre las respuestas estatales son las mismas que se han venido explorando a lo largo del documento. Es decir, la brecha de ingreso por habitante, de pobreza, de desigualdad, de acceso y de calidad de la educación, de acceso y de calidad de la salud, de género, de condiciones de vivienda, y de acceso y cobertura del sistema de protección especial y cuidado. En la primera sección de este capítulo se analizará desde una perspectiva económica la inversión social generada como respuesta a los ejes de la planificación estatal. En la segunda nos centraremos en describir los cambios en la institucionalidad estatal. Por último, en la tercera sección se analizará la correspondencia del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 con el enfoque de identificación de brechas que caracterizan a los países de renta media.

1. La inversión social: respuesta de la planificación del Estado

La Constitución de 2008 asigna al Estado el rol fundamental de guiar el desarrollo del país a través de la recuperación y fortalecimiento de la planificación estatal. Esto implica formular y poner en marcha políticas transformadoras que sean coherentes con el en-

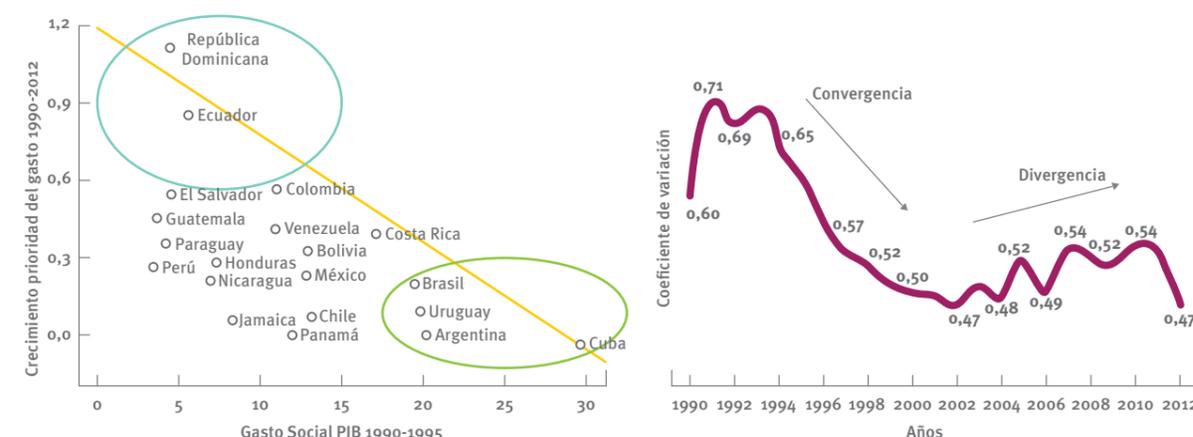
foque de derechos que apunta a superar la propuesta de Estado del neoliberalismo. Transcurridas casi tres décadas de la aplicación de políticas sociales de tipo subsidiario y residual, no solo el Ecuador sino la región latinoamericana ha transitado hacia cambios evidentes en sus regímenes de bienestar que presentan, en mayor o menor grado, procesos de: 1) Desmercantilización del bienestar, con recuperación para la gestión estatal de los sistemas de seguridad social y la provisión de servicios sociales. 2) Universalización, que implica la incorporación de la población a los beneficios sociales básicos sin necesidad de prueba de medios y sin vinculación mercantil o laboral específica. 3) Integralidad de la política, basada en una noción multidimensional del bienestar o buen vivir, que incluye aspectos de equidad vertical (basada en medios y recursos), horizontal (basada en diferencias grupales como las de género o grupo étnico) e intergeneracional (basada en el bienestar a lo largo del ciclo de la vida), entre otros.

Parte de estos cambios se reflejan en dos elementos fundamentales de la política social: la reforma de los programas de transferencias monetarias, que habían sido el eje de la política social durante 15 años, hacia la constitución de un piso básico de protección social; y el desarrollo de modelos de provisión de servicios sociales integrados, que atiendan las diferentes necesidades de la población. Desde el punto de vista de la asignación de recursos, estos ejes de cambio han requerido de la reorientación de los recursos fiscales hacia la inversión en áreas prioritarias, así como la recuperación del rol redistribuidor del Estado y de la política fiscal.

1.1. Política fiscal y gasto social Ecuador: tendencias del período 1980-2013

En toda la región latinoamericana, incluyendo al Ecuador, durante los últimos 12 a 15 años se han presentado incrementos sostenidos del gasto público y particularmente del gasto social. La protección social creciente, el mantenimiento e incluso incremento del gasto en transferencias monetarias de diversa índole, la creciente presencia del Estado en inversión pública en general, y el crecimiento basado mayoritariamente en demanda pública han sido características de varios de los regímenes económicos en América Latina, y también se han constituido en amortiguadores efectivos frente a las recientes crisis financieras (Lustig, 2011). En este contexto, se puede apreciar que en general la importancia del gasto social entre inicios de la década de 1990 y el año 2012 es mayor en todos los países de la región. En general, además, existe una tendencia hacia la convergencia hasta inicios de 2000 y divergencia a partir de ese año. Es decir, algunos países con menor gasto social relativo al PIB han incrementado su gasto más rápidamente que el promedio de la región (ver Gráfico No.1). Entre estos países se encuentran Ecuador, República Dominicana, El Salvador y Colombia. Por otra parte, países que no entrarían en la lógica de convergencia son Perú, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Paraguay, donde a pesar de tener un gasto social bajo éste ha crecido a tasas menores que el promedio. Los países que mantienen un elevado gasto social frente al PIB pero donde este gasto ha crecido menos son Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Cuba.

Gráfico No.1 América Latina: prioridad del gasto social



Fuente: CEPALSTAT, 1990-2012 Elaboración: OSE, 2014.

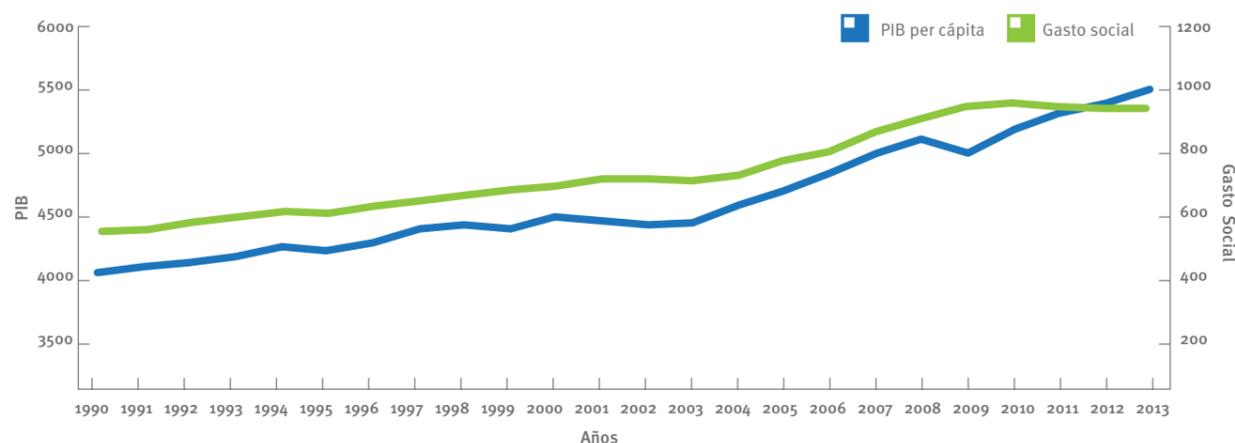
No se puede hablar de una tendencia contra cíclica del gasto social en la región. No obstante en períodos de fuerte desaceleración económica se ha mantenido la prioridad del gasto. Éste incluso creció a tasas elevadas entre 2005 y 2009, aunque retomó un ritmo de crecimiento más lento a partir de 2010 cuando la economía se recuperó. Finalmente, hacia 2012 el gasto social ha crecido más lentamente que el PIB per cápita en toda la región.

El nivel del gasto social per cápita se ha incrementado directamente ante incrementos en el producto nacional. Por cada dólar de PIB per cápita, el gasto social ha aumentado en cerca de 60 centavos. Finalmente, por cada 1.000 dólares adicionales en el PIB per cápita la prioridad del gasto social se ha incrementado en 2% (porcentaje del PIB). No obstante, a niveles mayores de PIB per cápita, esta prioridad decrece (siendo 6.000 dólares per cápita el nivel correspondiente a la máxima prioridad en la región).

Esta tendencia se enmarca en una fuerte reorientación de la política fiscal hacia la redistribución y la prioridad social, así como en una presencia marcada del Estado a través de su gasto público en general, con financiamiento proveniente de ingresos tributarios estables y del menor peso de la deuda externa (ver Gráfico No.4). Las fluctuaciones del crecimiento del presupuesto público son bastante más marcadas que las del producto, aunque, salvo a partir de 2009, tienden a ser pro cíclicas. Los incrementos del gasto no

han estado acompañados de incrementos suficientes en los ingresos, mostrando una prioridad fiscal que supera el crecimiento económico. Entre 1980 y 2000 el país ha mantenido déficits que coinciden con períodos de bajo crecimiento económico. A partir de 2000 se han generado superávits pequeños pero en 2009 los gastos vuelven a superar los ingresos llegando a un resultado negativo en 2013. En este marco, la prioridad del gasto social sigue su tendencia creciente.

Gráfico No.2
América Latina: PIB y gasto social (millones de \$US)

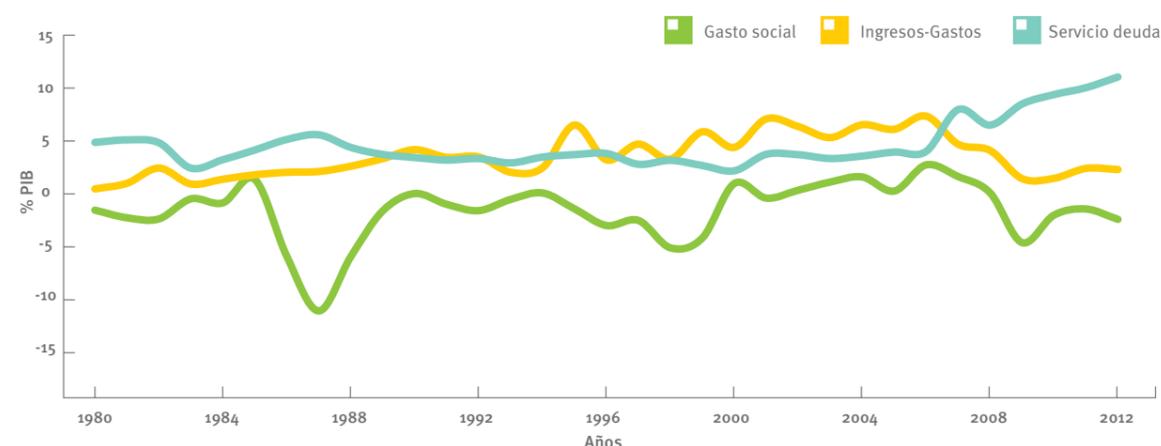


Fuente: CEPALSTAT, 1990-2013 Elaboración: OSE, 2014.

La prioridad del gasto social en el caso ecuatoriano ha seguido la tendencia regional, aunque no ha alcanzado a superar el promedio (ponderado por población). Por

otra parte el ritmo de crecimiento del gasto social ha sido mayor al promedio regional, especialmente durante los últimos 5 años, llegando a cerca del 12% en 2012.

Gráfico No.4
Indicadores fiscales Ecuador: (% PIB) 1980-2012

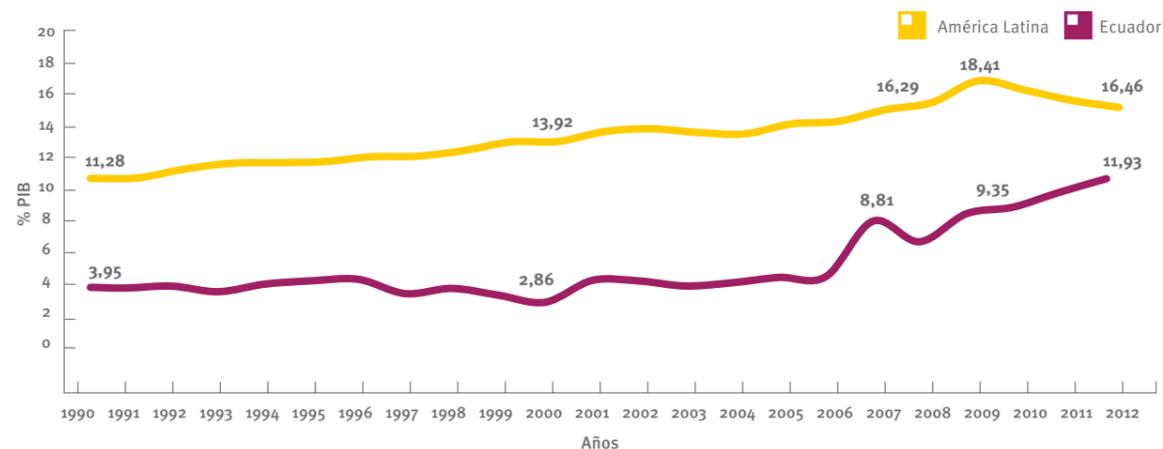


Fuente: Ministerio de Finanzas, 1980-2012 Elaboración: OSE, 2014.

Hacia los últimos 4 años, el déficit ha bajado y el ingreso se ha recuperado. Después de la crisis de 2009, la tendencia ha sido hacia un crecimiento económico con mayor participación pública, registrándose una importancia relativa de estos recursos en el crecimiento (por el lado del gasto) frente a una menor participación de las rentas privadas en los recursos públicos (por el

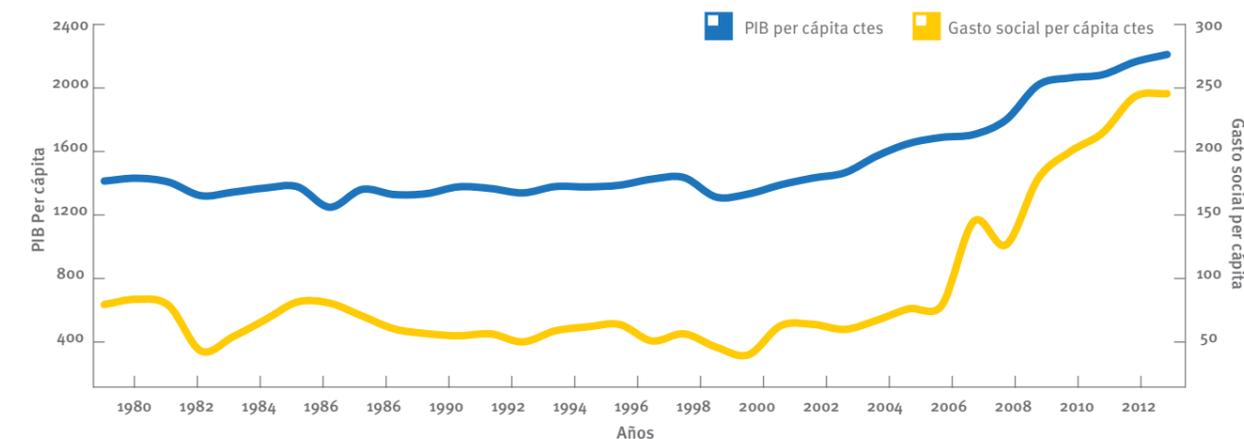
lado del ingreso). En términos reales, la inversión social ha crecido más rápidamente que el PIB, especialmente entre 2008 y 2012. Esto se debe en parte a la estrategia contra cíclica a través de la que se enfrentaron los efectos de la crisis financiera internacional: durante esta crisis se procuró mantener un nivel mínimo de gasto para cubrir necesidades fundamentales (ver Gráfico No.5).

Gráfico No.3
América Latina y Ecuador: PIB y gasto social (%)



Fuente: CEPALSTAT, 1990-2012 Elaboración: OSE, 2014.

Gráfico No.5
Ecuador: Evolución del PIB y Gasto Social 1980-2013 (millones de US \$ de 2000)



Fuente: Ministerio de Finanzas, 1980-2012 Elaboración: OSE, 2014.

Este crecimiento del gasto también se aprecia en términos relativos: en 2013 el gasto social representó el 42% del presupuesto estatal, proporción que duplica los niveles de inicios de la década de 1990. Como se vio anteriormente, la proporción del gasto frente al PIB también se incrementó.

Este crecimiento del gasto social está explicado mayoritariamente por la presión fiscal debido a la participación del sector público en la economía nacional, más que al crecimiento económico o a una prioridad social dentro del gasto, elementos que fueron más relevantes en las décadas anteriores. El gasto público se duplicó en términos constantes entre 2001 y 2012,

mientras que el gasto social se cuadruplicó, llegando a constituir casi la mitad del gasto público. Por otro lado, el gasto público da cuenta de cerca del 30% del producto interno bruto (PIB).

Durante la última década, el componente fiscal ha contribuido al incremento del gasto social entre el 5,3% y el 18,5%. En los últimos 7 años este componente explica más de la mitad del crecimiento del gasto social. Pero también ha sido significativo el crecimiento del gasto social para explicar la prioridad macro del sector social. El factor crecimiento ha influido menos, con lo cual se puede inferir que en los últimos años se ha reducido la proclividad.

Desde el punto de vista sectorial, el gasto educativo ha liderado el crecimiento del gasto social y a partir del año 2005 el gasto en protección social ha adquirido importancia. En línea con las prioridades de la política social y el enfoque en transferencias monetarias, el gasto en protección social se acerca al 20% del gasto social total, el gasto en educación sigue históricamente siendo el más importante con un 45% y el sector de la salud participa en 30%. La inversión en vivienda

es relativamente baja, aunque se incrementa de 8% a 13%. La importancia del sector de protección social también se debe a los programas de pensiones jubilares y para la población con discapacidad, así como la inversión en cuidado infantil público. En este sector también se incluyen los programas de financiamiento para la movilidad social, tales como el crédito y la producción asociativa.

Tabla No.1
Ecuador: Factores explicativos del crecimiento del gasto social

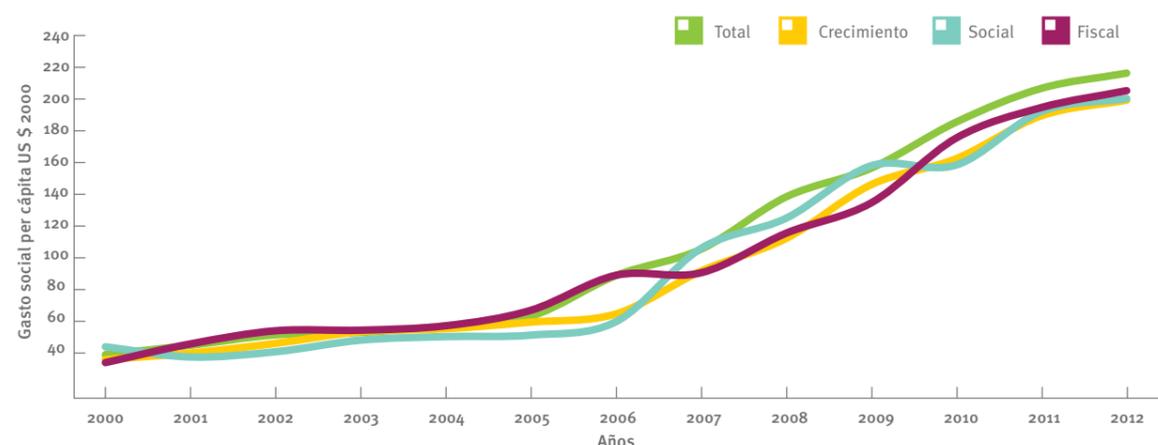
Años	Total	Crecimiento	Social	Fiscal	Interacción
1981-1985	1,28	-0,52	5,51	-3,48	-0,23
1986-1990	-2,83	-0,33	-0,14	-2,27	-0,09
1991-1995	2,39	0,58	0,28	2,19	-0,66
1996-2000	-8,01	-0,51	5,26	-10,16	-2,60
2001-2006	16,81	3,93	-5,02	18,53	-0,62
2007-2010	26,48	4,22	7,31	13,82	1,12
2011-2012	10,44	2,23	2,60	5,30	0,31

Fuente: Banco Central del Ecuador, 1981-2012. Elaboración: OSE, 2014.

No obstante, en términos absolutos de gasto per cápita, el gasto total ha sido mayor a la suma de sus componentes. Es decir, el llamado “efecto interacción” se hace positivo e importante a partir de 2006, especialmente entre 2007 y 2010, llegando a explicar el 1,12%

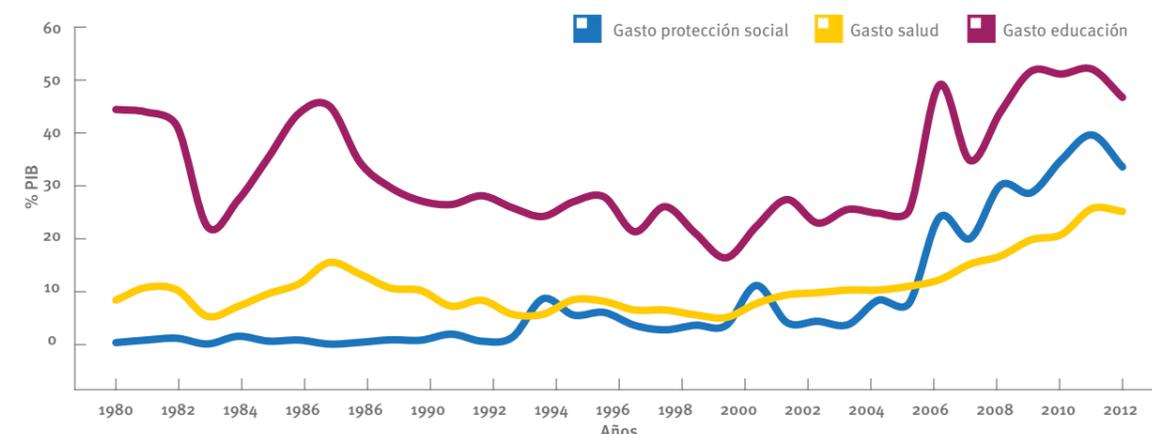
del crecimiento y cerca del 20% del monto del gasto per cápita nacional. El Gráfico No. 6 permite apreciar, además, el gran salto en términos cuantitativos del gasto entre las dos mitades del período 2000-2012.

Gráfico No.6
Ecuador: Factores explicativos del crecimiento del gasto social per cápita 2000-2012



Fuente: Ministerio de Finanzas, 1980-2012. Elaboración: OSE, 2014.

Gráfico No.7
Ecuador: Prioridad del gasto social por sector (%PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, 1980-2012. Elaboración: OSE, 2014.

Por otro lado, el incremento del gasto ha sostenido y posibilitado los incrementos en el acceso de la población a los servicios sociales básicos. Durante la última década el acceso a la educación básica (10 años de bachillerato) el acceso se incrementó en 10 puntos entre 2007 y 2013. Como ya se indicó, se han mantenido las transferencias monetarias, a las que también acceden los adultos mayores. Por otra parte, las personas con discapacidad acceden a una transferencia equivalente a un salario básico, entregada a las perso-

nas que se dedican a su cuidado (bono Joaquín Gallegos Lara). Sin embargo, persisten brechas de acceso en el cuidado infantil. Asimismo, la complejidad del cuidado de los adultos mayores no puede circunscribirse al acceso al bono, por lo que aquí se puede reconocer como pendiente el diseño e implementación de una política pública.

La cobertura de los servicios sociales básicos por parte del Estado se puede observar en la siguiente tabla.



Foto: Fabricio Morales / Plan

Tabla No.2
Ecuador: Acceso a servicios sociales básicos por proveedor

	Público	Privado	Sin acceso
Primaria y básica	70	23	7
Textos escolares	80	-	20
Uniformes	37	-	63
Desayuno escolar	50	-	50
Bachillerato	68	-	15
Nutrientes embarazo	28	-	72
Cuidado infantil	32	11	57
Nutrición menores a 5	60	-	40
Servicios de salud	35	17	48
Seguridad social	32	2	66

Fuente: ENEMDU, 2013. Elaboración: OSE, 2014.

Así, a diciembre de 2013 el Estado invirtió en cada niño y niña, por concepto de servicios de desarrollo infantil públicos, un promedio de 535 dólares al año. Por cada niño y niña en la educación básica se invirtieron 318 dólares. Por cada adolescente en bachillerato 1.547 dólares. Adicionalmente, por cada persona adulta mayor atendida por el Estado se invirtieron 549 dólares (que incluyen aseguramiento social y cuidados). Por cada persona con discapacidad cerca de 1.000. Por cada familia en pobreza un promedio de 800 dólares en servicios de salud, nutrición, transferencias monetarias y seguridad social no contributiva. Por último, se invirtieron 116 dólares por cada persona con requerimientos de atención de salud que accede a servicios públicos.

Por otro lado, algunos indicadores como la mortalidad infantil y la desnutrición han experimentado mejorías en los últimos años, como ya se señaló en

el segundo capítulo. La relación entre estas variables y el nivel de gasto social es indirecta, ya que el gasto y el acceso de la población al servicio de salud pueden tener efectos no inmediatos en las condiciones de nutrición de los niños y niñas y sus madres (siendo los problemas producidos en la gestación la principal causa de mortalidad infantil en el país). Para observar estas relaciones se han desarrollado dos modelos temporales que registran el efecto que pueden tener sobre la mortalidad infantil variables relacionadas con el gasto, con otras políticas y con las condiciones de las familias. Se utilizaron las series de mortalidad provistas por el sistema IGME (por sus siglas en inglés de Inter Agency Group for Child Mortality Estimation) y por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Los resultados se presentan en la Tabla No. 3. En general, se puede observar que el gasto social se relaciona en forma directa con la reducción de la mortalidad.

Tabla No.3
Efectos del gasto y variables de situación en la mortalidad infantil y de la niñez

	Mortalidad de la niñez			Mortalidad infantil		
	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z
Rezago variable dependiente						
Rezago período t-1	-0,46	0,10	-	-1,31	0,21	-
Rezago período t-2	-0,35	0,09	-	-3,59	0,20	0,08
Agua de fuentes seguras						
Rezago período t-1	-0,10	0,71	0,89	-0,05	0,03	0,09
Rezago período t-2	0,36	0,59	0,55	0,01	0,03	0,78
Saneamiento						
Rezago período t-1	0,05	0,15	0,22	0,06	0,03	0,02
Rezago período t-2	-0,05	0,12	0,21	-0,05	0,02	0,01
Escolaridad mujeres						
Rezago período t-1	-5,39	1,77	-	-0,17	0,06	-
Rezago período t-2	-7,82	1,72	-	-0,17	0,09	0,05
Gasto salud/PIB						
Rezago período t-1	-1,97	2,38	0,41	0,20	0,13	0,12
Rezago período t-2	-7,88	2,13	-	-0,11	0,01	0,03
Gasto educación/PIB						
Rezago período t-1	0,04	0,56	0,95	-0,16	0,06	0,01
Rezago período t-2	-0,47	0,61	0,04	0,01	0,05	0,81
Gasto social/PIB						
Rezago período t-1	-0,98	0,15	0,21	-0,15	0,05	0,01
Rezago período t-2	0,05	0,15	0,98	0,03	0,06	0,64
Índice de salario mínimo						
Rezago período t-1	0,22	0,04	-	-0,12	0,01	-
Rezago período t-2	-0,12	0,04	-	-0,02	0,01	-
Apertura económica						
	0,20	0,09	0,02	0,01	-	0,06
Crecimiento económico						
	-2,30	8,71	0,01	-0,11	0,31	0,73
CTE						
	-28,26	16,82	0,09	2,20	0,90	0,02

Fuente: Series de mortalidad, IGME CELADE Elaboración: OSE, 2014.

En la Tabla No.3 se observa que la influencia del gasto en salud en la reducción de la mortalidad es más alta que la mayoría de las variables seleccionadas. Pero el efecto es rezagado en dos períodos, con lo cual se infiere la necesidad de mantener un gasto permanente en este sector. En el caso del gasto social en general, particularmente del gasto en protección social, se observa que tiene un efecto más inmediato, de un período de rezago, puesto que se refiere a prestaciones en efectivo, mayoritariamente, que inciden en el consumo y acceso más inmediato de los hogares a bienes y servicios. El acceso a saneamiento y agua segura tiene un efecto en la reducción de la mortalidad infantil (0-1 año), mas no en la mortalidad de la niñez (0-5 años), pues estos servicios estarían más relacionados con la situación de

la madre durante el embarazo y con la nutrición de ella y de los niños y niñas en sus primeros años. Dos variables clave en la reducción de la mortalidad infantil son la escolaridad de las madres y el ingreso familiar. Estos dos indicadores han mejorado sostenidamente durante los últimos años, particularmente el segundo, como lo muestra el índice de salario real, cuyo incremento impacta directamente en el mejoramiento de la situación de la infancia. Por otro lado, se debe destacar que las variables macro relacionadas con el crecimiento económico y la apertura económica tienen una relación significativa con la situación de la mortalidad. En el primer caso el crecimiento tiene una relación negativa (a mayor crecimiento menor mortalidad), en mayor magnitud para el caso de la mortalidad de la ni-

ñez. Pero la apertura económica presenta coeficientes positivos, mostrando que los niveles de apertura con regímenes orientados hacia la exportación y relaciones de intercambio desfavorables para el país pudo haber afectado a la población en mayor pobreza o ahondado las desigualdades (León y Vos, 2005). El resultado observado podría tener relación con el hecho de que la pobreza tiene consecuencias directas en los factores de mortalidad infantil.

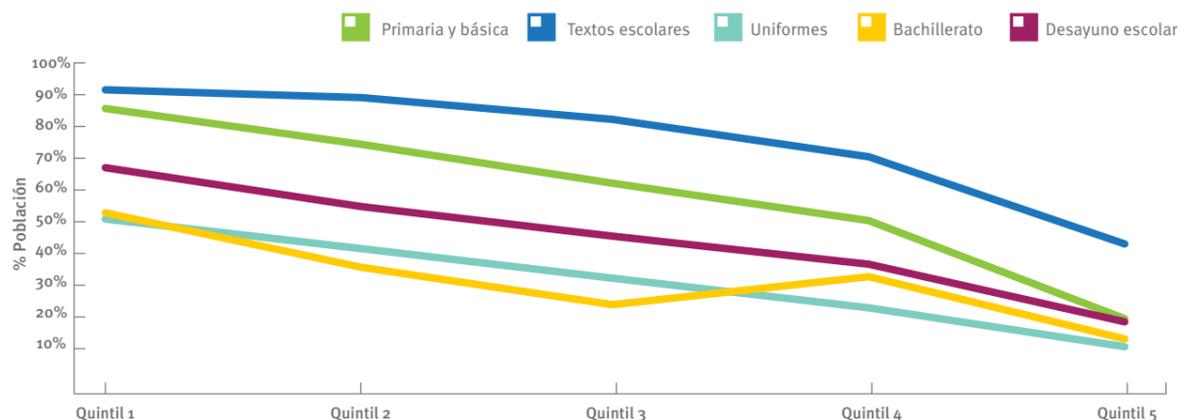
1.2. Progresividad o regresividad del gasto social relacionado con infancia en Ecuador

El mantenimiento de la focalización de algunas prestaciones de protección social ha sido parte de la política global para la redistribución en Ecuador. Tal es el caso del Bono de Desarrollo Humano. Este bono cubre a toda la población que se registra debajo de la línea de pobreza. En la actualidad ésta supera a la población que se encuentra en pobreza por ingresos y es cercana a la población pobre por necesidades básicas. Otra prestación de este mismo tipo son las pensiones de seguridad no contributiva. De acuerdo a reformas implementadas

en 2009 el umbral de entrega de estas pensiones es más alto que el del Bono de Desarrollo Humano.

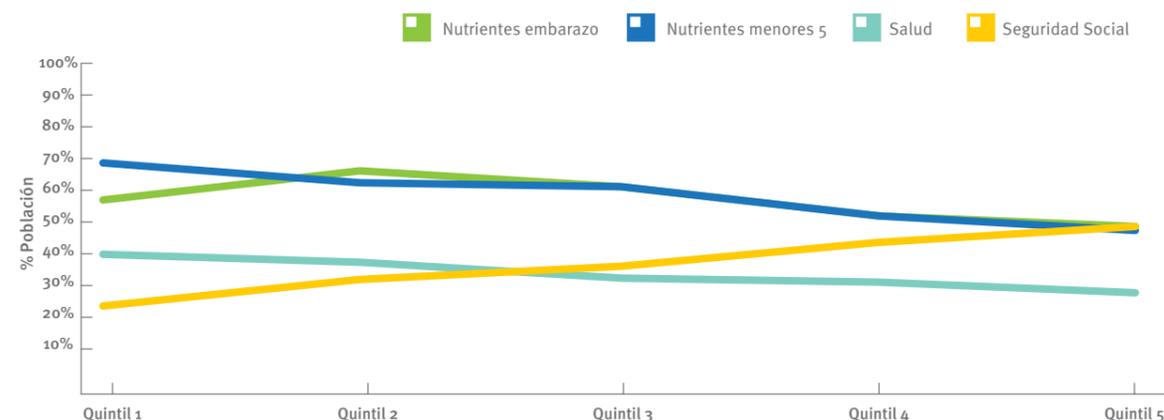
En el caso de otros servicios estatales, particularmente aquellos dirigidos hacia la niñez, adolescencia, población adulta mayor y con discapacidad, también se ha mantenido una prioridad en la población en situación de pobreza. En 2011 el desarrollo infantil fue declarado como una política de Estado, de carácter universal y obligatorio, con lo cual el rol estatal se expandió de la provisión directa a la población en situación de pobreza hacia la garantía de acceso de toda la población infantil. En la actualidad, los servicios de atención al cuidado infantil públicos se enfocan en la población en pobreza mediante la ubicación en parroquias o comunidades de alta incidencia de pobreza y concentración poblacional. No obstante, estos servicios no excluyen en forma explícita la atención a la población que no es pobre. En lo relacionado con educación, nutrición, salud y seguridad social contributiva, la distribución de acuerdo a niveles de ingreso de los hogares no está focalizada, pero la estructura de la provisión no permite que el acceso sea universal. Salvo en el caso de la seguridad social, los servicios privados cubren una parte del acceso de la población menos pobre.

Gráfico No.8 Ecuador: Acceso a servicios estatales por quintil de ingreso (Educación)



Fuente: ENEMDU, 2013, ENSANUT, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

Gráfico No.9 Ecuador: Acceso a servicios estatales por quintil de ingreso (Cuidados y Salud)

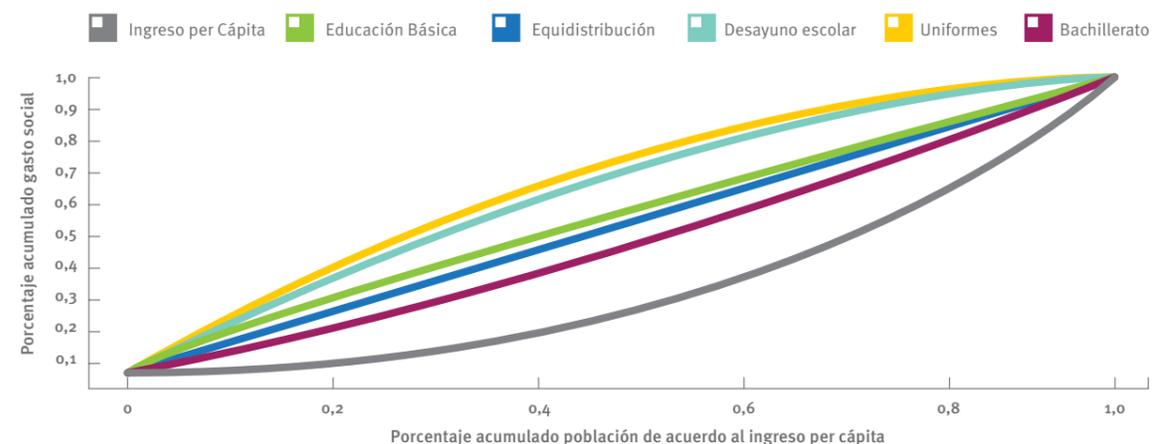


Fuente: ENEMDU, 2013, ENSANUT, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

En cuanto a la distribución del gasto social de acuerdo a los diferentes niveles de ingreso de los hogares, se observa que en general el gasto social está cubriendo equitativamente a la población, es decir, que los

hogares de los diferentes estratos acceden por igual. En el caso de la educación, con excepción del bachillerato, el gasto público es progresivo y pro pobre.

Gráfico No.10 Distribución de los gastos públicos educativos

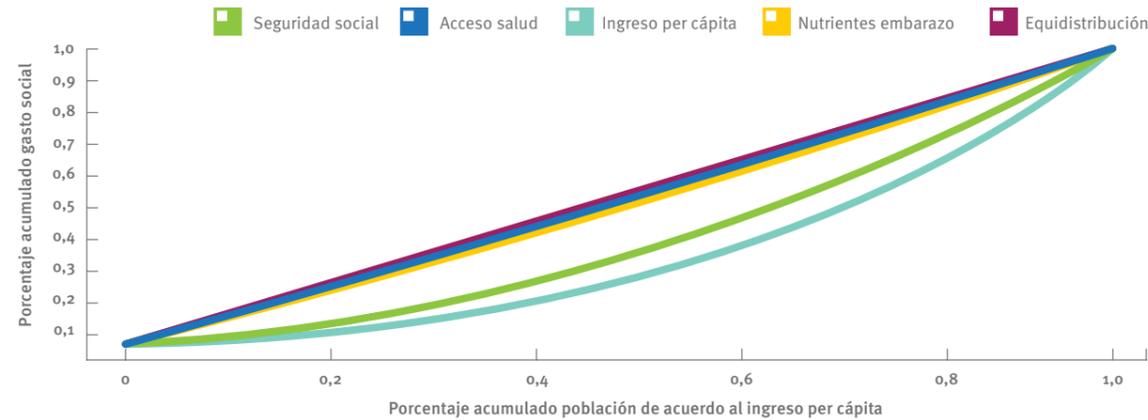


Fuente: ENEMDU, 2013 Elaboración: OSE, 2014.

Por otro lado, de acuerdo a la ENSANUT, el gasto en servicios de salud es equitativo, es decir, supone una inversión similar para los diferentes niveles de ingreso. Por su parte, los gastos en programas nutri-

cionales dirigidos hacia las madres gestantes o niños y niñas menores a 4 años son de carácter pro pobre. El gasto en seguridad social, por su parte, mantiene un nivel de regresividad importante.

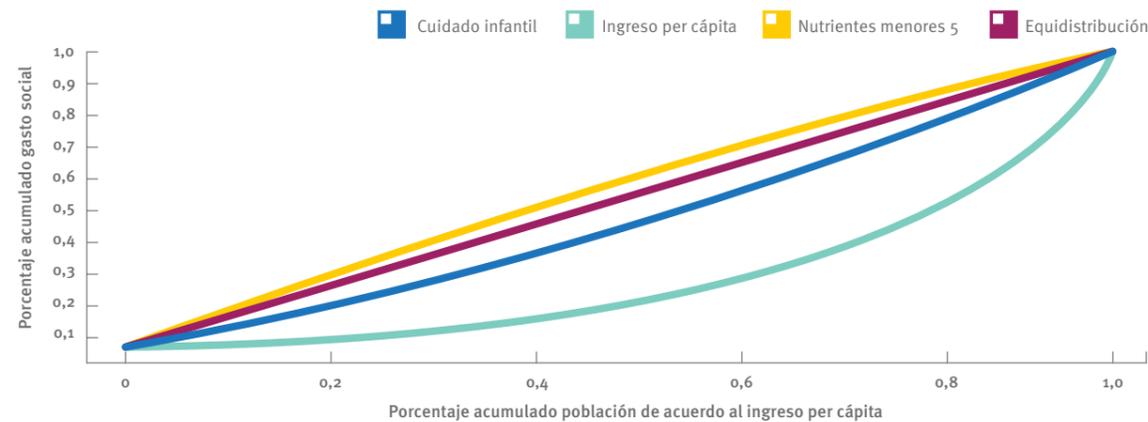
Gráfico No.11 Ecuador: Distribución del gasto público en salud



Fuente: ENSANUT Elaboración: OSE, 2014.

En el caso de los gastos en desarrollo infantil, se observa que éstos también están distribuidos en forma progresiva, mientras que los gastos en nutrientes tienen un carácter pro pobre.

Gráfico No.12 Ecuador: Distribución del gasto público en desarrollo infantil



Fuente: ENEMDU, 2013 Elaboración: OSE, 2014.

Se puede concluir entonces que si bien el acceso a los servicios sociales básicos no es universal, los gastos públicos están enfocados en la población más pobre y son en general de carácter progresivo. Particularmente, los gastos en educación y nutrición presentan un carácter pro pobre. La educación, salud y cuidado infantil son progresivos y equitativos. Y los gastos en bachillerato y seguridad social no son progresivos, especialmente en el último caso en que se presenta un grado importante de regresividad. Si se incluye

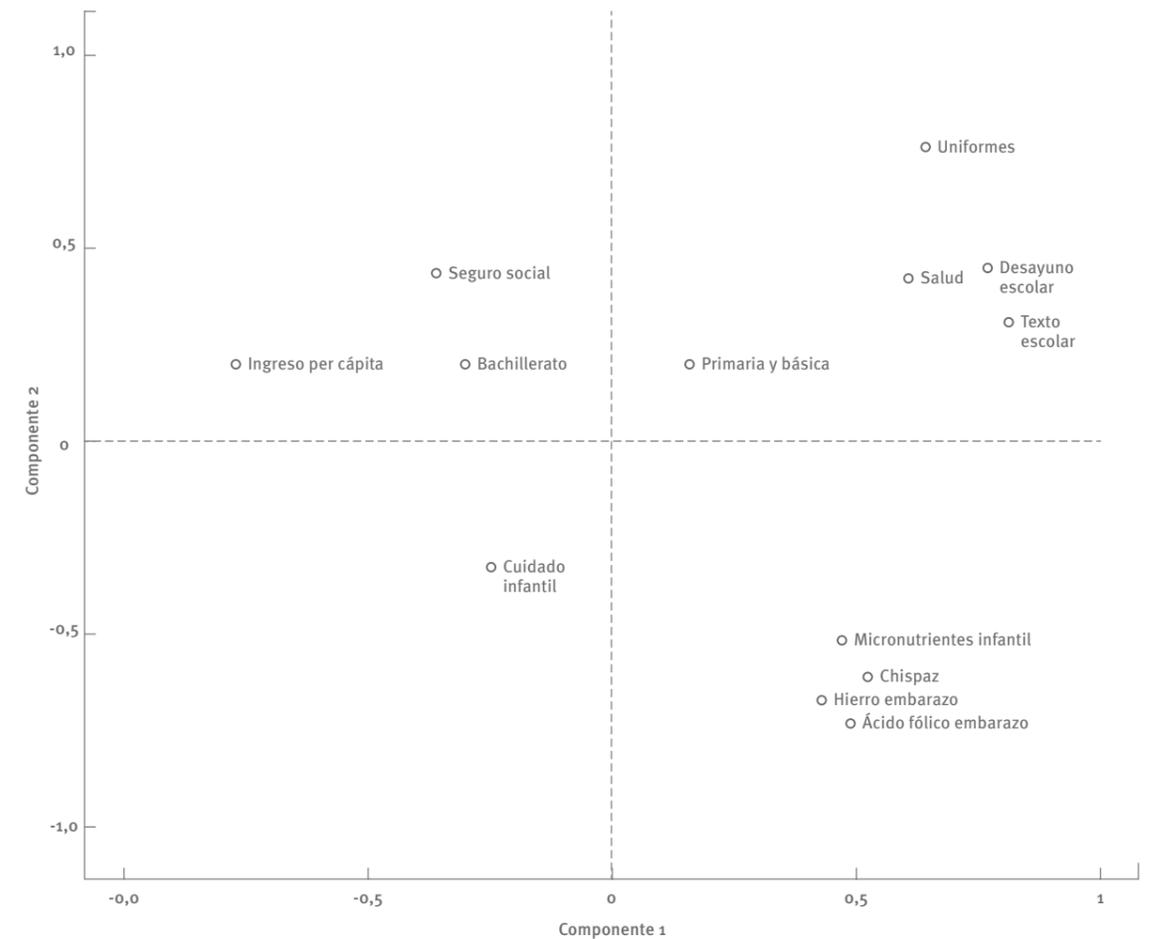
la seguridad social no contributiva, el aseguramiento social es de acceso más equitativo, sin embargo, el monto de inversión per cápita en aseguramiento no contributivo es sustancialmente menor que en el caso de la seguridad social contributiva.

En cuanto a la distribución territorial del gasto per cápita, un análisis factorial¹² permite distribuir los gastos de acuerdo a su correlación. El gráfico No. 13 presenta el plano de los diferentes tipos de gastos. De

acuerdo a este diagrama, se han distribuido a lo largo del eje horizontal hacia la derecha la mayor concentración de estas inversiones, salvo en seguridad social, cuidados y bachillerato. El cuadrante superior derecho concentra el gasto educativo y de salud general,

mientras que el inferior derecho los gastos relacionados con nutrición. El gasto en primaria y básica no es una variable de gran diferenciación o variación entre los casos.

Gráfico No.13 Gasto social per cápita



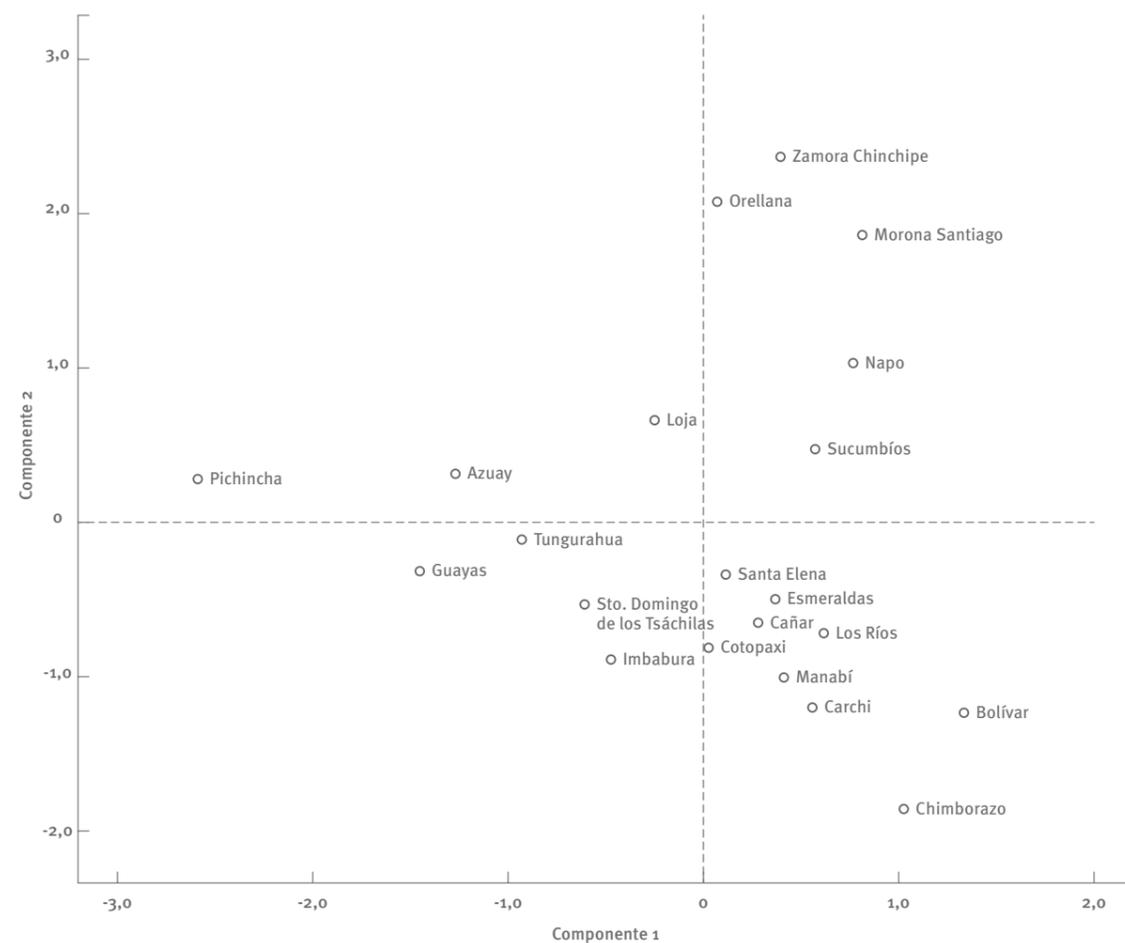
Fuente: ENEMDU, 2013 Elaboración: OSE, 2014.

Con los valores obtenidos en cada componente sobre inversión, se puede mapear la situación de las diferentes provincias del país. De acuerdo al Gráfico No. 14, las provincias donde se concentran las mayores inversiones per cápita en desarrollo infantil son Imbabura, Cotopaxi y Santo Domingo. En educación básica las provincias con mayor inversión per cápita son las de la región amazónica y las de menor inversión son Guayas, El Oro y Santo Domingo. En lo relacionado a nutrición, hay una inversión per cápita importante en Bolívar, Carchi, Los Ríos, Esmeraldas y Chimborazo (en línea con lo analizado anterior-

mente). Esta inversión es relativamente menor en Pichincha, Azuay, Guayas y El Oro. Las provincias con menores inversiones per cápita relativas al promedio general son Pichincha, Azuay, Tungurahua, Guayas y El Oro. En algunos de estos casos se trata de provincias con mayor ingreso per cápita y mejores condiciones en general, salvo para el caso de Tungurahua y El Oro. Se requeriría, en todo caso, analizar con mayor profundidad la situación específica de cada localidad al igual que los proyectos y programas públicos a los que accede la población.

¹² El análisis factorial es un método de reducción de datos que consiste en agrupar la información de n dimensiones en dos, tomando en cuenta la varianza interna de las distribuciones de valores de cada variable y la variación entre variables para los casos observados en la población. Con estos datos se construyen componentes o agrupaciones en las que cada variable se resumen o sintetiza en un valor que se coloca en el plano en relación a los dos ejes o dimensiones. La ubicación de las variables en este plano permite observar la relación o cercanía entre ellas.

Gráfico No.14 Provincias con mayor inversión per cápita en desarrollo infantil.



Fuente: ENEMDU, 2013 Elaboración: OSE, 2014.

2. La renovada institucionalidad y las políticas públicas de impacto para la niñez y la adolescencia

En esta segunda sección se analizará la situación concreta de las principales respuestas del Estado identificadas por las y los informantes claves entrevistados

con respecto a las brechas de bienestar de niñas, niños y adolescentes.¹³ No se pretende delinear toda la institucionalidad y política pública del aparato estatal, sino llegar a una síntesis que destaque su complejidad, heterogeneidad y su impacto en las personas que transitan por las primeras etapas del ciclo de vida.

Esta sección comprende dos partes. En la primera se hace referencia a la institucionalidad en cuanto a la transición del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) hacia el Consejo Nacional de la Igualdad Intergeneracional (CNII). En segundo lugar se plantean las estrategias del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y su rol en la construcción e implementación de la política pública de parte de sus ministerios coordinados (Ministerio

de Educación, Ministerio del Deporte, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). En la tercera parte se evidencian los principales avances y desafíos en la institucionalidad expresados por informantes clave del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales.

Se puede comprender desde dos ángulos la transición del CNNA hacia el CNII. El primero se refiere a la transformación legal, administrativa y de planificación. El segundo, implica el desafío de cambiar los servicios en términos de cobertura, calidad y funcionamiento.

Con respecto al primer ángulo de análisis, de acuerdo al documento de rendición de cuentas 2013 del CNNA en transición, la transformación administrativa está tomando forma. Hasta el momento de elaboración de este documento, se han conformado 136 Concejos Cantonales de Protección de Derechos un total de 221. Estos concejos “han aprobado en segundo debate la ordenanza de creación, organización y funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos para las personas y grupos de atención prioritaria” (CNNA,2014).

En cuanto al segundo ángulo de análisis, los cambios a nivel de cobertura, calidad y funcionamiento de los servicios todavía están en construcción. El CNNA en transición continúa cumpliendo con sus funciones como tal y viabilizando activamente la transición hacia el CNII. Con respecto a la calidad de los servicios del Sistema de Protección Integral, constitucionalmente el CNII está a cargo de las funciones de seguimiento, evaluación, observancia, y transversalización, procesos que se encuentran en germinación. Con respecto a la conformación y funcionamiento de un Sistema de Protección Integral que incluya un Sistema de Protección Especial, también está en sus inicios (Sáenz, 2014).

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

Un elemento fundamental de éste Consejo es la participación paritaria de los representantes de la sociedad civil y el Estado, garantizando su carácter democrático como espacio de encuentro para el logro del cumplimiento de los derechos.

En cuanto al rol del MCDS como gestor en la implementación de la política pública a favor de las personas en las primeras etapas del ciclo de vida, se destaca su responsabilidad clave en articular y coordinar las acciones de los Ministerios de Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda, Deporte, Inclusión Económica y Social, y Educación. Sus principales programas de impacto sobre la niñez y adolescencia son: la Estrategia Nacional de la Primera Infancia, la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes, la Estrategia Acción Nutrición y su programa Servicios Sociales Dignos. Todas estas estrategias son ejecutadas a través de alguno o de una combinación de los cinco ministerios coordinados. El llamado a la integralidad y a la visión holística presentada en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 tiene en los ministerios coordinadores su eje fundamental para el logro de estrategias intersectoriales.

Se puede analizar más de cerca la política social para las personas en las primeras etapas del ciclo de vida cuando se describen las funciones de los ministerios ejecutores. Los ministerios ejecutores no solamente siguen los lineamientos establecidos por el MCDS sino que también tienen sus propios lineamientos y estrategias. Así, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es el único ejecutor de las cuatro estrategias de impacto sobre la niñez y adolescencia del MCDS. Además, tiene como función el mejoramiento de la condición social de la población. El MIES promueve una Política de Inclusión y Movilidad Social con tres ejes complementarios: la “Política de Protección al Ciclo de Vida y a la Familia, la Política de Atención y Cuidados y la Política de Protección Especial” (MIES, 2013). Estos lineamientos afectan de forma directa el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Actualmente tanto el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Educación son ejecutores directos de tres de las cuatro estrategias intersectoriales del MCDS y también tienen otras funciones clave derivadas de su propia política sectorial. Así, el MSP basa su política en el desarrollo e implementación del Modelo de Atención Integral, donde se promueve el enfoque integral de la salud desde la prevención, la promoción, la curación y la rehabilitación de la salud, tal y como se encuentra delineado en el objetivo 3 del PNBV 2013-2017. De la misma manera, el Ministe-

¹³ En el Anexo incluido al final del documento se listan los informantes entrevistados para este estudio.

rio de Educación promueve una política de calidad y calidez educativa, en función al cumplimiento del objetivo 4 del PNBV.

La planificación estatal coloca el desafío de la integralidad que es coherente con el enfoque de derechos planteados en la Constitución. Crear una institucionalidad que supere la práctica tradicional del Estado caracterizada por la sectorialidad implica recorrer un camino de transformación. Si bien este camino ya ha sido iniciado, aun no se puede hablar propiamente de la existencia un sistema de protección especial entre las instancias existentes.

2.1. Brechas de ingresos, de pobreza y de desigualdad

Avances

La nueva institucionalidad creada para la superación de la desigualdad socioeconómica surge a partir de 2007, principalmente con la creación del MCDS y con el cambio del rol del antiguo Ministerio de Bienestar Social y su transformación en el MIES. Dentro de la planificación estatal para el período 2013-2017, está claramente establecida la meta de la erradicación de la pobreza extrema (PNBV, 2013). Es a través del Vice-Ministerio de Aseguramiento y Movilidad Social y de la Unidad de la Familia¹⁴ que se contribuye con los procesos implementados para la erradicación de la pobreza extrema, readecuando el programa del Bono de Desarrollo Humano. Además, a través de un esfuerzo intersectorial, el problema de la pobreza adquiere un estatus institucionalizado al crearse la Secretaría Nacional de Erradicación de la Pobreza, que consolida y coordina los esfuerzos estatales relacionados con pobreza y configura una Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza.

Al momento existen tres bonos para personas en diferentes circunstancias de vulnerabilidad. El Bono de Desarrollo Humano y el de pensiones están dirigidos a madres en situación de pobreza, adultos mayores y personas con discapacidad (MIES, 2013). A través de la Unidad de la Familia, el Estado “cambia de enfoque para la lucha en contra de la pobreza ya que no se trabaja a un nivel individual sino a nivel del núcleo de familia porque se ha observado que de esta manera se impacta más en el estado socioeconómico” (entrevista a informante del MIES, 2014). El mayor cambio en esta área de intervención radica en el mé-

todo de acompañamiento: se busca contratar a 850 técnicos o técnicas encargadas de dar seguimiento a las familias receptoras del Bono de Desarrollo Humano (entrevista a informante del MIES, 2014). Las y los técnicos estarían encargados de hacer cumplir los condicionantes acordados entre el Estado y las familias para el desarrollo de las mismas. Es decir, a través de los y las técnicas se aseguraría que las personas que reciben el Bono estén inscribiendo a sus hijos e hijas en centros educativos, que tengan acceso a servicios de salud y que, en general, las familias tengan la orientación suficiente para acceder a todos los servicios que ofrece el Estado para la mejoría de su bienestar socioeconómico y, de esta manera, crear un piso de protección (entrevista a informante del MIES, 2014). Además se ha creado un modelo de trabajo en la Unidad de Trabajo Social donde, inicialmente, se brinde información y orientación al usuario, a continuación se realice la valoración, consejería y transferencia del caso particular y, finalmente, se articule el caso, dependiendo de su especificidad, con unidades dentro del MIES o con otras instituciones. Es a través de estos servicios que se quiere crear un piso de protección que genere, además, enlaces con actividades productivas a través del Instituto de Economía Popular y Solidaria u otras entidades del Estado. El puente entre la oferta de servicios y la demanda con una acertada orientación cae en el terreno del MIES y los técnicos de acompañamiento a ser contratados (entrevista a informante del MIES, 2014).

Desafíos

Al momento de elaboración de este libro, la implementación de las nuevas acciones con respecto al Bono de Desarrollo Humano y al proceso de acompañamiento se encuentran en ciernes. Se cuenta ya con un modelo, pero éste todavía está por ejecutarse. A nivel de recursos humanos, se ha identificado un déficit de trabajadores sociales por lo cual se ha proseguido a la búsqueda de personas formadas en ciencias sociales que, con una capacitación apropiada, puedan brindar acompañamiento a las personas en condiciones de vulnerabilidad. La necesidad de articulación entre la demanda de recursos humanos calificados de los ministerios del frente social y la SENESCYT es un tema recurrentemente señalado en los esfuerzos para el cierre de brechas (entrevistas a informante MINEDU, 2013 y a informante del MIES, 2014).

Los desafíos identificados por los informantes del MIES se refieren, primordialmente, a la articulación

a nivel interno del MIES y entre este ministerio con otras entidades estatales y no estatales. Se observa que personas en condiciones de vulnerabilidad no logran acceder a los servicios del MIES porque no tienen información sobre cómo acceder a ellos, ni sobre la oferta de servicios que permiten la formación con corresponsabilidad de un piso de protección y que se puede orientar hacia la generación de ingresos.

Por otro lado, es necesaria la articulación a nivel interinstitucional en lo que sería la conformación del Sistema de Protección, pero con énfasis en la creación del Sistema de Protección Especial, en coordinación entre el CNII, la Subsecretaría de Protección Especial del MIES, el MCDS y sus ministerios coordinados, el Ministerio de Relaciones Laborales y su proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil y las otras entidades del frente social. Para ello, es claro, entre otros requerimientos, la necesidad de un Sistema Integral de Información y de un Subsistema de Información de Vulneración de Derechos (necesidad ya recogida, por lo demás, en el objetivo 2.6 del PNBV 2013-2017).

Con este sistema de información, el proceso de identificación, atención y seguimiento de casos se daría de manera más efectiva y ordenada. De igual forma, sería una herramienta útil para el monitoreo y evaluación de la implementación de la política pública y de la situación actual de casos de personas en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, cabe destacar una preocupación expresada por un informante académico, entrevistado en 2013: quizás no serían suficientes los 850 técnicos que va a contratar el MIES para cubrir las diferentes localidades del país.

2.2. Brecha de acceso y de calidad de la educación

Avances

El Ministerio de Educación ha adoptado múltiples acciones para mejorar la calidad educativa. Los avances se demuestran en las áreas administrativas y de gestión, en la cobertura, en la malla curricular y la docencia. Estas políticas públicas siguen los lineamientos del PNBV (objetivos 2.2, 3.1. y 4) en términos de acciones para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación para niñas, niños y adolescentes.

A nivel de gestión y administración, se ha creado la Dirección Nacional para la Democracia y el Buen Vivir y es a partir de esta instancia que se generan “las políticas públicas educativas en el marco del Buen Vivir” (Subsecretaría de Calidad Educativa, 2012). Para

contribuir con los procesos de territorialización de la política educativa, se logró “la aprobación y expedición del nuevo Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación (MINEDU), mediante Acuerdo Ministerial 020-12 del 25 de enero del 2012” (MINEDU, 2013) y se ha priorizado que el funcionamiento del sistema educativo se desconcentre “en zonas, distritos y circuitos, mediante procesos de reestructuración institucional” (MINEDU, 2012). La organización de los centros educativos en los circuitos se encuentran en un proceso de transición hacia el establecimiento de Unidades Educativas Mayores y Unidades Educativas Menores (entrevista a informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013).

Otro de los pasos hacia un proceso de modernización que podría llevar a una mejoría en la comunicación y gestión del sistema educativo es la digitalización de datos y de los programas de contratación pública. Se cuenta con un Sistema Integral de Gestión Educativa Ecuatoriana que tiene tres módulos informativos: uno de información del personal administrativo, otro de información del servidor público y otro de información sobre estudiantes. Esta plataforma “permite mantener informados a los usuarios de todos los procesos importantes de la Cartera [del Ministerio de Educación]” (MINEDU, 2014). También se ha creado otra plataforma electrónica llamada Sistema de Información del Ministerio de Educación (SIME). Esta plataforma incluye cinco módulos de acción temática, dos de gestión administrativa de procesos educativos, uno para la recepción de aplicaciones para posiciones de docencia, otro para la capacitación continua de docentes a través de SIPROFE y, finalmente, uno sobre las instituciones educativas disponibles en el país. A través del módulo de instituciones se puede encontrar “el Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE) como base de información actualizada de los establecimientos educativos del país” (MINEDU 2013), elemento informático de importancia. El enfoque más holístico hacia el sistema de educación se presenta en el registro del sistema de infraestructura médica y del “Sistema de Monitoreo de Crecimiento y Nutrición de los Niños de Educación Inicial (Si-MoCNEI), que permite a los docentes conocer el nivel de crecimiento y nutrición de los niños de manera técnica, precisa e inmediata para tomar las medidas pertinentes si el caso lo amerita” (MINEDU, 2013). A través de este mismo portal se pueden realizar electrónicamente las “preinscripciones a octavo de Educación General Básica” (MINEDU, 2013).

En términos de cobertura, como se señaló en el capítulo precedente, casi se ha logrado universalizar la

¹⁴ Esta instancia pronto se convertirá en una Subsecretaría (entrevista a informante clave del MIES, 2013).

educación básica. Uno de los documentos de referencia para la universalización de la educación primaria es el Plan Decenal de Educación (2006-2015). La inversión en infraestructura, equipamiento, el impulso a la gratuidad y la creación de sistemas de información son elementos clave para la mejoría en el acceso a la educación básica (informante académico, 2013). La universalización de la educación básica a su vez ha incentivado que la sociedad se concientice sobre el derecho a la educación de todo niño, niña y adolescente. Por lo tanto, se ha logrado posicionar que la niñez debe estar estudiando, aunque el mayor desafío sigue siendo la asistencia regular al bachillerato (informante del MINEDU, 2013).

Hasta finales del año 2013, otro ángulo de acción para mejorar la calidad educativa ha sido el cambio en curso de la malla curricular hacia una más integral. Se ha promovido la inclusión de algunos ejes transversales en la nueva malla curricular como son el “eje de la educación de la sexualidad integral, eje de construcción de ciudadanía, eje de protección del medio ambiente, y eje de recreación” (autoridad de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). Se observan procesos que impulsan una educación integral con programas como MUYU, que es una iniciativa ambiental. Se ha trabajado en una campaña de promoción de la lectura entre niñas, niños y adolescentes y con el MSP se coordinan iniciativas para mejorar la nutrición dentro de las escuelas (informante del MSP, 2013). Finalmente, se busca que exista una conexión entre los proyectos del aula y la comunidad en la cual se encuentra la escuela bajo el concepto de Escuelas Solidarias.

Además del cambio curricular se ha identificado la necesidad de programas de capacitación continua para docentes. Consecuentemente, se ha empezado a capacitar a los docentes a través del programa Sistema Integral de Desarrollo Profesional para Educadores (SIPROFE) (MINEDU, 2013). El SIPROFE “nace como una propuesta con el objetivo de ordenar la formación continua ya que se encontraron con la realidad que muchas de las capacitaciones se hacían en lugares falsos. El único objetivo de los maestros era subir la categoría en el sistema administrativo del Sistema Educativo pero no mejorar la calidad. Ahora el SIPROFE es el único sistema que permite subir de categoría” (informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir). “Desde 2008, el SIPROFE organiza, en convenio con universidades y desde 2011 también con institutos pedagógicos, cursos de formación continua sobre temas que las pruebas SER han

señalado como debilidad” (MINEDU, 2013). Las capacitaciones tienen una modalidad presencial. Se empieza capacitando a instructores y son ellos y ellas quienes se encargan de dar las capacitaciones a los maestros en sus diferentes localidades.

Como se pudo observar en el capítulo anterior, uno de los retos con respecto a la calidad educativa es la violencia dentro de los centros educativos. Para combatir esta situación el Ministerio de Educación ha implementado un programa de formación continua de docentes donde existen capacitaciones con respecto a derechos humanos, las diferentes formas de violencia y el abordaje necesario desde el aula. Otra acción tomada para la mejoría de la condición de protección necesaria para las niñas, niños y adolescentes en el sistema escolar se da a través de la implementación de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE). Se propone que cada unidad educativa cuente con un DECE conformado por un “grupo de profesionales en las áreas de psicología (clínica y educativa) y trabajo social y que son los que deberían garantizar el cumplimiento de los derechos y la no vulneración de los mismos” (informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). Es a través de estos departamentos que se llevaría a cabo la identificación de casos de protección. “Se tiene en diseño las rutas a tomar para casos de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes para el tema de abuso y violencia” (informante de la Dirección Nacional de Educación, 2013), esto con el fin de lograr una adecuada coordinación con los servicios del MIES y del CNNA y próximamente del CNII. Frente al problema del hostigamiento escolar se encuentra en trabajo la “actualización del Código de Convivencia y se está trabajando en una nueva guía de implementación para el mismo” (entrevista a informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013).

Adicionalmente, se aprobó la Ley Orgánica de Educación Intercultural que promueve la inclusión de todos los niños y niñas en el sistema escolar con pertinencia cultural. Finalmente, es importante mencionar la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA). A través de esta estrategia el Ministerio de Educación promueve el acceso y permanencia de las mujeres en el sistema educativo contribuyendo a la disminución de los embarazos no planificados y, por otro lado, asume la responsabilidad de asegurar que la información sobre temas de educación sexual no llegue con sesgos inadecuados hacia las niñas, niños y adolescentes y los padres de familia (Malo, M. 2013).



Foto: UNICEF / ECU / 2012 / Patricio Estévez

Desafíos

En la mayoría de problemáticas que se abordan desde el Ministerio de Educación para el mejoramiento de la calidad y calidez educativa, los desafíos son transversales.

a) Territorialización

Los bajos resultados en las pruebas SER a nivel nacional evidencian que la calidad de la educación se encuentra en peores condiciones en las zonas rurales y en la Costa, como ya se resaltó en el capítulo anterior. A través de entrevistas realizadas a autoridades del Ministerio de Educación, se ha identificado que existen dificultades para la implementación de políticas públicas que mejoren la calidad educativa en el territorio. En esta línea, en el ámbito de la infraestructura y el equipamiento uno de los desafíos es mejorar los tiempos de ejecución para la transformación de las unidades educativas mayores y menores. Se ha podido observar que en las periferias de los centros urbanos y en las áreas marginalizadas de ciudades como Santo Domingo de los Tsáchilas, no se han dado con suficiente eficiencia las transformaciones de infraestruc-

tura y equipamiento en las unidades educativas para acoger a un número mayor de estudiantes (entrevista a informante de la sociedad civil, 2013).

Por otro lado, se ha identificado una falencia en el sistema de asignación de cupos. En algunos casos no se han tomado en cuenta las necesidades territoriales de los grupos de atención prioritaria, como son los niños, niñas y adolescentes que se quedan fuera del sistema escolar porque se cierran las escuelas unidocentes y las nuevas no son territorialmente accesibles (entrevista a informante académico, 2013).

Con respecto a las capacitaciones para el cuerpo docente, la dificultad identificada por el informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir apunta a la falta de personal para ser capacitado como instructor en territorio. De acuerdo al modelo SIPROFE, es necesario capacitar a los instructores para que ellos a su vez capaciten a los docentes. “El problema está en conseguir el capital humano en territorio para ser capacitado y conseguir capacitadores que sepan sobre el tema de género, abuso sexual y sexualidad”.

En la misma línea, todavía no se ha implementado una propuesta de ciclo acelerado a nivel nacional. A pesar

de que ésta solo existe en el Distrito Metropolitano de Quito, se trata de una política de relevancia para tratar el tema de los “ninis” (niños y niñas que ni trabajan ni estudian) y el de las niñas, niños y adolescentes que tienen rezago escolar o los que se fueron del sistema escolar por múltiples razones. En lo que a protección especial se refiere, los desafíos de la territorialización se observan en la implementación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en el proceso de recepción de denuncias de abusos administrativos o de poder ya que “en el territorio (en lo local) no se hace lo que se tiene que hacer”(entrevista a informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). Existe la necesidad de implementar unidades educativas que sean efectivamente interculturales y que se adapten a las realidades del territorio, especialmente cuando se trata de zonas con presencia de poblaciones y nacionalidades diversas.

b) Articulación y gestión

Los desafíos con respecto a la articulación se dan a nivel interinstitucional de los sistemas de información y a nivel interno del ministerio. De acuerdo al informante de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, el mayor desafío con respecto a la articulación interinstitucional consiste en activar el sistema de protección. Existen rutas de protección a seguir al momento de la identificación de un caso. Sin embargo, se han identificado dificultades de coordinación en casos tratados en conjunto con el CNNA en transición. Esto se relaciona directamente con la ausencia de sistemas de información a nivel interinstitucional. Uno de los ministerios clave a incluir en este sistema de información sería el Ministerio de Relaciones Laborales que ya se encuentra construyendo un Sistema de Información de Trabajo Infantil (entrevista a informante del MRI, 2013). Si se lograra la articulación entre ambos ministerios y otros se podría hacer un mejor seguimiento de la niña, niño o adolescente que se encuentra en riesgo de vulneración de sus derechos. Por otro lado, actualmente se trabaja de forma intersectorial entre el Ministerio de Educación, la Judicatura y la Fiscalía para tratar temas de delitos sexuales. Se ha firmado ya un convenio en el año 2012 que apunta a formalizar y tornar más eficiente esta relación. Sin embargo, se ha identificado la necesidad de fortalecer el cruce de información entre las dos instituciones. De acuerdo al informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, se han dado casos de docentes que, por ejemplo, han violentado los derechos de los niños, niñas y adolescentes pero “la información del caso a veces se queda en la Fiscalía y el Ministerio de Educación no es

informado y por lo tanto la persona que ha violentado a los niños, niñas y adolescentes permanece en su rol de docente cuando de acuerdo al caso debería dejar de ejercer sus funciones como educador”.

Además de esta problemática existen también dificultades con respecto al subregistro de casos de violación de derechos en la escuela o en los hogares de los niños, niñas y adolescentes. “Es necesario fortalecer el vínculo entre el Ejecutivo y la Judicatura y Fiscalía” (entrevista a informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). La consolidación de un sistema de información lo más completo y cruzado con otras instituciones relevantes para el monitoreo y evaluación de la política implementada a favor de las niñas, niños y adolescentes es clave para una protección eficiente. De hecho, el PNBV 2013-2017 identifica esta necesidad en el objetivo 2.6.

Por otro lado, debido a un vacío informático del sistema de matriculación, la digitalización del mismo paradójicamente ha complicado el proceso para personas de atención prioritaria (como son las personas migrantes o con necesidad de protección internacional) por falta de compatibilidad de su documento con el sistema de matriculación (entrevista a informante de la Subsecretaría de Calidad, 2013). Se observa entonces la necesidad no solo de articular el sistema con el Registro Civil sino también de crear una forma de reconocimiento de documentos otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

El fortalecimiento de la articulación interinstitucional también es de gran relevancia para la implementación de programas y proyectos intersectoriales y en cadena, como es el caso de la relación entre las iniciativas de desarrollo infantil liderados por el MIES y la transición hacia el primer año de educación básica manejado por el Ministerio de Educación. Tanto en la definición de las nuevas edades para la entrada a primer año de educación básica como en el traspaso de los niños y las niñas de los Centros de Cuidado del Buen Vivir (CIBV) a la escuela, se ha visto que existe un número de niños y niñas que se quedan fuera de una unidad de cuidado y/o educativa en las edades cruciales del desarrollo (entrevista a informante de organización de sociedad civil, 2013). Esto demuestra la necesidad de una mejor articulación en las transiciones clave de la trayectoria de cuidado y educación de la niñez. Las dificultades de coordinación intersectorial e interinstitucional también se detectan en la aplicación de la ENIPLA donde “se ha tenido dificultad en cumplir los objetivos” (entrevista a informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir) y se

ha registrado una falta de ejecución de la estrategia de manera integrada.

Por otro lado, uno de los aspectos de mayor preocupación es el déficit de recursos humanos especializados para conformar los Departamentos de Consejería Estudiantil en las unidades educativas. Existe una falta de capacitación para que los docentes puedan ser partícipes del proceso de identificación de casos de necesidad de protección. No se cuenta con suficientes psicólogos clínicos ni trabajadores sociales para poner en funcionamiento todos estos departamentos a nivel nacional (informante antes citado). De acuerdo al mismo informante, este déficit de capital humano también obstaculiza la implementación de políticas a nivel de generación de un currículo actualizado debido a la falta de curriculistas en el país.

c) Calidad de la educación

Los desafíos con respecto a la calidad educativa tienen varios ángulos. La gratuidad de la educación todavía no se cumple a cabalidad en todas las escuelas (entrevista a informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). Hasta ahora se encuentra un número de padres y madres de familia de bajos recursos que tienen que invertir en uniformes y libros. Asimismo, existen casos de niños, niñas y adolescentes que son maltratados por sus compañeros/as y por el cuerpo docente por no utilizar el uniforme o no tener el libro o material necesitado para el estudio (entrevista a informante de la sociedad civil, 2013). Además de la falta de implementación de escuelas interculturales (UNICEF-TACRO, 2013) en zonas con población indígena, existe una “limitada inclusión de niños y niñas con capacidades especiales al sistema escolar por ausencia de material didáctico y docentes especializados” (entrevista a informante de la Subsecretaría de Calidad Educativa, 2013). La cobertura del programa de educación permanente para docentes es limitada: “de los 26.000 docentes solamente 1.500 docentes han sido capacitados en derechos a través del programa SIPROFE” (informante de la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, 2013). La gran mayoría de docentes no ha tenido una capacitación en el enfoque de derechos y el enfoque adulto-céntrico sigue predominando en la educación. Los esfuerzos para promover el enfoque intercultural y de derechos y para fortalecer dinámicas de inclusión que actúen en contra del racismo y maltrato son limitados. Asimismo, existe un débil vínculo entre la futura Universidad Nacional de Educación (UNAE) y las necesidades de formación de docentes. En esta misma línea, se puede observar que no exis-

te una propuesta concreta para transformar la matriz cultural, patriarcal y adultocéntrica (entrevista a informante académico, 2013).

2.3. Brecha de acceso y de calidad de la salud

Avances

Los avances más importantes en la política pública de salud se pueden observar en términos de gestión, cobertura y en la orientación hacia un Modelo de Atención Integral. Muchos de los avances van en conformidad con lo establecido en el PNBV 2013-2017. Por ejemplo, para cumplir con la prioridad de territorialidad establecida en este plan se “conforman redes operativas territorializadas” (Malo, M. 2013).

Las acciones tomadas a nivel administrativo y de gestión contribuyen al cumplimiento del objetivo 2.2 del PNBV 2013-2017, referido al acceso a los servicios de salud y educación de calidad y con igualdad. Desde 2007 hasta la fecha, se ha trabajado en la implementación universal de la gratuidad de los servicios de salud y se ha coordinado la provisión de medicamentos a nivel nacional. De la misma manera, los avances con respecto a la cobertura, relacionados con el mismo objetivo del PNBV, son destacables como ya se ha visto en el capítulo anterior. Se ha alcanzado una cobertura del sistema de salud público del 74% de la población a partir de los servicios otorgados por el MSP, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Instituto de Seguridad Social de la Policía y el Seguro Campesino.

Cabe resaltar el nuevo énfasis con respecto al diseño e implementación de la política de salud que establece el MSP. Este nuevo enfoque viene dado por el Modelo de Atención Integral que toma en consideración el contexto social, el contexto familiar y la situación individual y adopta los lineamientos del PNBV con respecto a la política de salud que puede llevar a una mejoría en la calidad de vida de los habitantes del país. El objetivo 3 del PNBV 2013-2017 establece una perspectiva ante la política de salud no solamente orientada a la curación de enfermedades sino también hacia la “prevención y promoción de la salud para mejorar las condiciones y los hábitos de la vida de las personas” (objetivo 3.2, PNBV 2013, informante del MSP, 2013). Siguiendo el Modelo de Atención Integral, la política pública es diseñada de acuerdo al área de intervención correspondiente que está directamente relacionada con los otros ámbitos de la salud. Sin

importar la temática de salud a tratar el abordaje es integral. La naturaleza holística de este enfoque se observa en la importancia dada al contexto social y, consecuentemente, en la promoción de políticas intersectoriales que incidan sobre los determinantes sociales que afectan la salud de la población (Malo, M. 2013).

Existen tres estrategias intersectoriales e interrelacionadas promovidas por el MCDS que tienen un impacto directo en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, donde el MSP ha tenido un rol clave. La Estrategia Nacional de Primera Infancia se ejecuta a través del MIES, el Ministerio de Educación y el MSP. Este último tiene un enfoque de reducción de la muerte materna e infantil como una forma de aportar en la política integral de primera infancia. “El propósito es mejorar el acceso, oportunidad, continuidad y calidad de la atención a mujeres en edad fértil y neonatos en las redes provinciales de cuidados obstétricos y neonatales esenciales” (MCDS, 2011). En esta línea, se trabaja en el acceso y promoción de los controles de salud recomendados para niños y niñas con énfasis en el tamizaje neonatal y el programa ampliado de inmunizaciones. Asimismo, la detección temprana y escolar de discapacidades auditivas apunta a reducir el porcentaje de incidencia de discapacidad mediante el desarrollo de planes, proyectos y programas de diagnóstico temprano y atención especializada en la población infantil (de 0 a 9 años de edad).

Otra forma de promover un desarrollo inicial infantil saludable es, como se establece en el objetivo 3.2 del PNBV 2013-2017, a través de la lactancia materna. En este ámbito se han implementado “bancos de leche” (entrevistas a informantes de UNICEF y del MSP, 2013) y se han promovido “políticas laborales para la promoción de la lactancia materna” (Presentación, MSP 2013). Acompañando estos procesos, se empiezan a “construir e implementar sistemas de monitoreo de la mortalidad infantil y materna” que permitan “establecer una auditoría de todas las probables muertes maternas con procedimientos estandarizados” (Malo, M., informante del MSP, 2013).

De la mano de la Estrategia Nacional de Primera Infancia se encuentra la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA). Al respecto, en el objetivo 3.5 del PNBV 2013-2017, se hace un llamado a “garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas”. La estrategia se basa en tres ejes de acción: atención, prevención y promoción. Los tres ejes articulan el mode-

lo de atención integral. En el ámbito de la atención, el MSP tiene a su cargo: controles prenatales, nutrición, asesoría, distribución de métodos anticonceptivos y atención a los casos de violencia. En términos de prevención, se asignado al MSP la asesoría a las personas en los subcentros de salud, la repartición de anticonceptivos y el seguimiento de protocolos en caso de violencia. Finalmente, en términos de promoción, se diagnostica, se sensibiliza y se refiere a los servicios de salud correspondientes. Adicionalmente, a través de este enfoque integral se propicia la interrelación con otro tipo de servicios (salud mental, protección social, entre otros).

El Modelo de Atención Integral se puede analizar a través de las orientaciones de la política hacia un trabajo “sobre los determinantes socioculturales de muerte materna y barreras de acceso para la atención oportuna de embarazos en adolescentes, transmisión de VIH-ITS, embarazos no planificados, violencia de género, aborto, enfermedades pre- y oncológicas, infertilidad, entre otros” (Malo, M. 2013). A nivel comunitario, actualmente se trabaja directamente en la temática de la prevención de la violencia, educación sexual y reproductiva, capacitación a parteras, apoyo familiar, entre otros servicios. La ENIPLA va de la mano con la Estrategia Nacional de Salud Pública para VIH SIDA y enfermedades de transmisión sexual. Con respecto a los servicios para la salud mental vinculados especialmente con los casos de violencia sexual, el Estado tiene un arduo trabajo que cumplir. Sin embargo, es importante recalcar que este desafío ha sido identificado por las autoridades del MSP y se espera ejecutar acciones en este ámbito. Por último, es importante reconocer el aporte a la promoción del respeto de los derechos sexuales y reproductivos que ha supuesto el cierre de 44 clínicas de deshomosexualización (entrevista a informante del MSP, 2013).

Finalmente, la tercera estrategia intersectorial se denomina Estrategia Nacional Acción Nutrición. Ésta coincide con el objetivo 3.6 y está directamente relacionada con el objetivo 3.7 del PNBV 2013-2017 que busca el fomento del tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre en actividades físicas. El Ministerio del Deporte tiene como objetivo masificar la práctica de hábitos saludables entre los niños, niñas y adolescentes e identificar deportistas de élite. Frente a los problemas de obesidad, el MSP está encargado de ayudar a mejorar la alimentación ofrecida en los bares escolares (entrevista a informante del MSP, 2013) y ha tomado acciones que se refieren al marco jurídico, normativo y técnico, por un lado, y en la atención y el tratamiento, por otro. En el marco jurídico se ha establecido un reglamento para la



Foto: UNICEF / ECU / 2012 / Pirozzi

publicidad de alimentos nocivos para la salud y se ha reglamentado el etiquetado de alimentos y los lugares de expendio de los mismos. A nivel normativo y técnico se han establecido normas y guías sobre alimentación saludable en la escuela y en el trabajo. Por último, continúan los programas para el control de los desórdenes por deficiencia de yodo “mediante el aseguramiento de la calidad de la sal para el consumo humano” (MSP, 2013).

Con respecto al consumo de alcohol entre los y las adolescentes, problema explorado en el capítulo anterior, la reacción del Estado ha sido inmediata. El Ministerio del Interior emprendió el Plan Escuela Segura a través del cual habría capacitado a 44.260 personas entre estudiantes, padres y docentes en 2012 y a 11.269 hasta mayo de 2013 (Ministerio del Interior, 2014). Por otro lado, bajo el eslogan “Hazlo visible” el Ministerio del Interior emprendió una nueva campaña para combatir el microtráfico en escuelas y colegios del país. A través de una llamada anónima al 1800 Delito (335486), las personas pueden denunciar a quienes venden estupefacientes a los jóvenes en los exteriores de planteles educativos, discotecas, parques, entre otros lugares de concurrencia masiva (Ministerio del Interior, 2014).

Desafíos

a) Territorialización

Nuevamente los informantes clave tanto del MSP como de la sociedad civil identificaron a los procesos de descentralización y a la implementación a nivel de local como los mayores retos en la ejecución de la política pública. Uno de los informantes del MSP mencionó como ejemplo la demora en la ejecución del programa de lactancia materna a través de los bancos de leche en los territorios descentralizados. Asimismo, estos informantes identificaron dificultades en el proceso de implementación de la ENIPLA en territorio, llegando a señalar que se trataría de una estrategia “primordialmente urbana y para la clase media” (informante del MSP, 2013).

Otros entrevistados de la sociedad civil señalaron problemas con el proceso de capacitación del personal de salud y con el proceso de cambio de patrones culturales para eliminar prejuicios y estigmas ante los derechos sexuales y reproductivos. La calidad de los talleres de capacitación, a decir de los informantes clave, refleja un pensamiento no acorde con el respeto a

los derechos sexuales y reproductivos y a los temas de género. Estos patrones culturales junto a un proceso de monitoreo debilitado serían los factores que no permiten que las políticas se implementen de manera efectiva. Uno de los informantes del MSP ofreció un ejemplo relevante al respecto: las pastillas de anticoncepción de emergencia, que bajo ley tienen que ser distribuidas en los sub-centros de salud, eran escondidas y no eran entregadas por ciertos trabajadores del MSP. De la misma manera, este informante mencionó situaciones en las cuales las creencias religiosas de personas en puestos de poder impiden la distribución de métodos anticonceptivos.

Por último, desde la sociedad civil se menciona que los tiempos de ejecución de la ENIPLA se han prolongado. El proyecto tenía como fecha límite y final el año 2013 pero todavía queda por hacer.

b) Calidad

En términos de la calidad de la atención de salud, tres temas se identifican como especialmente problemáticos. La falta de acceso a servicios de salud de calidad en zonas rurales, ya referido en el capítulo anterior, es uno de ellos. La disparidad entre el número de médicos en las zonas urbanas y en las zonas rurales se expresa en los altos datos encontrados sobre muertes por causas desconocidas o mal identificadas en las áreas rurales. Por otra parte, una informante del MSP mencionó las dificultades que muchas personas en condiciones de movilidad tienen que atravesar para acceder a los servicios de salud por discriminación. La atención a estos grupos es un aspecto que necesita una continua intervención.

El segundo problema en términos de calidad remite a una débil política o estrategia de acción para la protección y promoción de la salud en adolescentes como parte de la atención integral al ciclo de vida (entrevista a informante académico, 2013). En esta línea, la protección de la violencia ejercida contra niños, niñas y adolescentes es un desafío de la salud pública y del Estado ecuatoriano. A través de los servicios de salud se cubren las situaciones de emergencia debido a situaciones de violencia. Sin embargo, a criterio del ex Viceministro del MSP, la matriz cultural del personal de salud, como se ha visto en casos de violación o abuso sexual, determinaría que la atención no sea inmediata y de calidez en todos los centros de salud a nivel nacional (entrevista a informante del MSP, 2013). No existen, además, instituciones que ofrezcan servicios para la salud mental que sean públicos y que ofrezcan apoyo en situaciones de vulneración de

derechos. Esta es un área por fortalecer que ha sido señalada dentro del MSP.

Sin embargo, es importante mencionar que el Estado ha identificado como un área de intervención el tiempo libre de los y las adolescentes para promover su bienestar integral. Se han implementado centros para jóvenes denominados “MIEEspacio Juvenil” en algunas ciudades del país como Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cuenca, Loja y Macas, entre otras (MIES, 2013). Estos espacios han sido creados para que los jóvenes y adolescentes realicen talleres, actividades formativas, recreativas, culturales y deportivas. Adicionalmente, ahí se trata el tema de prevención del alcoholismo y drogas con el apoyo del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP). Asimismo, para la prevención del embarazo en adolescentes el MIES trabaja de manera conjunta con el Ministerio de Educación para brindar consejería y mejorar el conocimiento de las y los adolescentes sobre este tema, como estrategia de prevención.

El tercer problema se presenta con respecto a la protección y cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes. El acceso y cumplimiento de estos derechos va de la mano con la necesidad de una política pública y una estrategia de intervención que esté orientada hacia el bienestar de las y los adolescentes. Las cifras presentadas en los capítulos anteriores alertan sobre el embarazo adolescente y la violencia sexual. La deserción escolar por embarazo y las diferentes formas de violencia impiden la movilidad social de las mujeres y contribuyen a la reproducción de la pobreza en la siguiente generación.

De acuerdo a un informante académico, la política de Estado con respecto a la salud sexual y reproductiva es contradictoria. El Estado avanza al brindar acceso a métodos anticonceptivos de emergencia de forma gratuita en los centros de salud y sin necesidad de receta médica. Pero esta norma no se cumple porque algunas farmacias privadas exigen receta médica para esta dispensación. Hay que recordar que el MSP, como rector del sistema de salud, es la instancia encargada de garantizar el acceso y venta a medicamentos en todo el país.

c) Articulación

Los desafíos con respecto a los procesos de articulación han sido identificados por los informantes clave

en dos niveles. En un primer nivel se requiere fortalecer los sistemas de información. Por ejemplo, aun no se registran las causas de mortalidad y morbilidad desagregadas por etnia. Por otro lado, el sistema de información del MSP deberá conectarse con el Subsistema de Información de Vulneración de Derechos que es parte del Sistema Nacional de Información (objetivo 2.6 del PNBV 2013-2017). Esta integración es fundamental para que los casos que requieran de protección especial puedan ser atendidos de manera integral, adecuada y eficiente a través de remisiones complementarias a otras instancias del Estado. El segundo nivel de articulación pendiente identificado por los informantes clave se refiere a la necesidad de fortalecer la coordinación y la comunicación interinstitucional entre las diferentes entidades del Estado para la implementación de las Estrategias Intersectoriales.

2.4. Brecha de acceso y cobertura del sistema de protección especial y cuidado

Avances

Las respuestas del Estado para cubrir las necesidades de protección especial de las personas en la primera etapa del ciclo de vida se encuentran en un punto de inminente y necesario fortalecimiento. Existen avances en la planificación estatal y en los procesos de institucionalización. Desde la perspectiva de la planificación estatal, el PNBV 2013-2017 establece la necesidad de crear un Sistema Integral de Protección que incluya el ámbito de la protección especial con una innovadora orientación intergeneracional. A nivel institucional, como se mencionó en la sección anterior, ya se han conformado 136 Consejos Cantonales de Protección.

Dentro de la estructura institucional del MIES existe otra instancia con un rol fundamental en la protección especial de niños, niñas y adolescentes: la Subsecretaría de Protección Especial. Esta instancia está encargada primordialmente de ofrecer servicios de protección para niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato, abuso y violencia, desprovistos de un medio familiar, involucrados en trabajo infantil y mendicidad, bajo adopción, o en trata y tráfico. Asimismo, esta Subsecretaría se encarga de la gestión de riesgos. El Subsecretario entrevistado destacó la importancia de efectuar el trabajo de esta instancia en permanente coordinación con otros ministerios y entidades no gubernamentales.

Para enfrentar los temas de maltrato, abuso y violencia, la Subsecretaría coordina con el CNNA en transición específicamente para contar con su equipo jurídico cuando el caso lo amerita. De igual forma, cuando es necesario en el territorio, la Subsecretaría coordina su trabajo con los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia. A través de esta Subsecretaría se han creado “60 Unidades de Atención Familiar a nivel nacional en el 2013, para atender los casos de violaciones de derechos en todo el ciclo de vida”(Subsecretario de Protección Especial, 2013). Estas unidades cuentan con atención de trabajadores sociales y de psicólogos. Su atención se refiere a “acciones de contención, valoración, atención o remisión a las personas en articulación con los servicios del MIES y otras instituciones públicas y privadas” (Subsecretaría de Protección Especial, 2013: 7). Las estructuras de los Concejos Cantonales de Protección trazan rutas de acción y son el medio por el cual los procesos se desarrollan. Para la atención jurídica, que es muy necesaria, la Subsecretaría ha creado redes de coordinación con consultorios legales de las universidades y con la Dirección de la Familia (entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014). Las respuestas legales ante las situaciones que requieren protección especial se reflejan primordialmente en el nuevo Código Orgánico Integral Penal que ofrece un paraguas amplio de protección a las niñas, niños y adolescentes. Este código sanciona la pornografía que utilice a niñas, niños o adolescentes, y su ingreso a prostíbulos. Asimismo, se sanciona la oferta de servicios sexuales con menores de 18 años por medios electrónicos. El abuso sexual a niñas, niños y adolescentes menores de 14 años se sanciona con mayor número de años de privación de libertad que el abuso sexual a personas mayores de 14 años.

Para cubrir las necesidades de prevención de la violencia y la identificación de riesgos, la Subsecretaría de Protección Especial trabaja a través de convenios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones no gubernamentales en territorio (entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014).

Uno de los temas centrales de la protección especial remite a los casos de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad y exclusión. Tomando en cuenta que se trata de un ámbito relativamente nuevo dentro del Estado, ya que antes eran las organizaciones de la sociedad civil con un enfoque de caridad las que atendían estos casos, desde 2013 la Subsecretaría de Protección del MIES ha emprendido acciones

de gran trascendencia que se espera se institucionalicen. Para la atención de niños, niñas y adolescentes desprovistos de un ambiente familiar por violación de sus derechos o por abandono, la Subsecretaría se encarga del manejo y rectoría de todo el proceso de acogimiento. Se cuenta con tres tipos de acogimiento: institucional de administración directa, familiar, y a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil entre otras (entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014).

Según los datos de esta Subsecretaría, en 2013 los niños, niñas y adolescentes que tuvieron que ser atendidos por esta instancia estatal fueron 44.850. De ellos, 876 casos fueron cubiertos por instituciones de acogimiento familiar, 2.600 por acogimiento institucional, y 31.254 por el programa de erradicación de trabajo infantil.

A través de 6 casas de acogimiento, el Estado ha atendido a 4.395 personas en 60 unidades de apoyo familiar. En acogimiento institucional estuvieron 200 niños, niñas y adolescentes en seis entidades del Estado, en acogimiento familiar a hijos de padres privados de la libertad 678, y por mendicidad 8.930 (Subsecretaría de Protección, 2013).

En aras de mejorar la calidad y calidez ofrecida en los centros de acogimiento se ha establecido una Unidad Técnica que hace visitas y exige informes a los centros de acogida. Esta Unidad Técnica en las modalidades de Casa Hogar y Acogimiento Institucional, establecida desde el año 2012 (entrevista a informante Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014).

Dentro de los desafíos del sistema de acogimiento del Estado es necesario abordar la temática de las adopciones. Por lo menos tres elementos son fundamentales al abordar esta cuestión. En primer lugar, se debe recordar que la Constitución de 2008 y la Convención de los Derechos del Niño establecen que todos los niños tienen derecho a crecer en un entorno familiar y, en la medida de lo posible, a conocer a sus familias y a ser criados por ellas. Solamente cuando la familia no puede o no quiere criar al niño o la niña, se deben buscar soluciones adecuadas y basadas en la integración del niño y la niña a una familia estable, a fin de que pueda crecer en un ámbito donde reciba amor, atención y apoyo (Constitución Ecuador, 2008, UNICEF, 2014). En segundo lugar, el Estado es el garante de que las adopciones sean lícitas, transparentes y no supongan la explotación de los niños y niñas o de las familias involucradas. Esta responsabilidad es especialmente relevante de cara a que UNICEF ha

alertado que en el mundo entero persisten debilidades sistémicas que dan paso al secuestro y la trata de niños y niñas, a la coerción y manipulación de sus madres y padres biológicos, a la falsificación de documentos y al soborno. En tercer lugar, los procedimientos de adopción deben ser seguros para evitar los riesgos antes descritos, pero también tienen que ser ágiles. En Ecuador, los procesos de adopción tardaban entre dos y cuatro años. Pero desde marzo de 2013, el MIES expidió el Acuerdo Ministerial 0194 y el Consejo de la Judicatura emitió la Resolución 006-13, que establecen que el esclarecimiento de la situación socio-legal de niñas, niños y adolescentes se debe realizar como máximo en 90 días. El impacto de este cambio legal, de la creación de la Subsecretaría de Protección Especial en 2013 y de la designación del MIES como el responsable de la adopción, ha permitido que si en 2007 se efectuaron 45 adopciones en 2013 éstas aumenten a 515 (entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014). Adicionalmente, para asegurar el bienestar de la niñez se ha establecido un periodo de seguimiento de dos años luego de que los niños y niñas han sido dados en adopción.

Por otra parte, el Estado enfrenta el problema del trabajo infantil a través de la Estrategia de Erradicación del Trabajo Infantil (ETI) liderada por el Ministerio de Relaciones Laborales. La estrategia ha sido exitosa ya que, como se pudo observar en el capítulo anterior, se ha logrado disminuir considerablemente el número de trabajadores infantiles. Uno de los componentes de la estrategia es el trabajo coordinado a partir de una Mesa Intersectorial Político Técnica que incluye a la Subsecretaría de Protección Especial (entrevista a informante del Ministerio de Relaciones Laborales, 2013 y entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial, MIES 2014). En este marco, la Subsecretaría de Protección Especial generó las Unidades de Erradicación de Trabajo infantil, ex Unidades de Felicidad, que son espacios de recreación y de actividades lúdicas orientadas a evitar el trabajo infantil y a mejorar la utilización del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes. Complementariamente, a través del Ministerio de Relaciones Laborales se creó la Red de Empresas, una alianza público-privada contra el trabajo infantil. Además, se encuentra en desarrollo un Sistema Único de Registro de Trabajo Infantil para propósitos de remisión y seguimiento de casos (entrevista a informante del Ministerio de Relaciones Laborales, 2013). Los esfuerzos sostenidos han logrado una apropiación de la erradicación del trabajo infantil por parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) lo cual ha permitido la territorialización de la política de eliminación del trabajo infantil



Foto: UNICEF / ECU / 2011 / Cristóbal Corral

(entrevista a informante del Ministerio de Relaciones Laborales, 2013). A nivel nacional, el nuevo Código Orgánico Integral Penal considera como explotación laboral al empleo de niños, niñas y adolescentes menores de quince años (Artículo 105). A nivel más local, existe una cláusula de prohibición de trabajo infantil a proveedores del Estado (SERCOP). Con respecto al tema de la mendicidad, el nuevo Código Orgánico Integral Penal establece sanciones en el artículo 108 para toda aquella persona que facilite, colabore, promueva o se beneficie al someter a mendicidad a otra persona.

En cuanto a la trata y al tráfico de personas, la instancia rectora es el Ministerio del Interior. Los avances en este ámbito son los más limitados. Existe un Plan Anti-Trata que ha sido desarrollado por el Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas. En el nuevo Código Orgánico Integral Penal (en la sección 2, desde el artículo 91 al 94) se definen las diferentes formas de trata y las sanciones respectivas. Es importante notar que en el artículo 93 de este Código se establece que “la víctima no es punible por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata” y que tampoco se sancionará cualquier violación de la legislación migratoria por parte de la víctima. Con respecto a los servicios

específicos para víctimas de trata, se han establecido conversaciones entre el Ministerio del Interior con la Subsecretaría de Protección Especial del MIES con el fin de que esta última colabore con profesionales capacitados en el trabajo con víctimas de trata y/o tráfico. Por otra parte, la generación de casas de acogida para víctimas de trata y tráfico quedaría bajo la dirección del Ministerio del Interior (entrevista a informante de la Subsecretaría de Protección Especial MIES, 2014). Para combatir la impunidad y como un medio de protección existen Juzgados de Violencia Intrafamiliar que brindan atención legal especializada. Además, las Unidades de Vigilancia Comunitaria cuentan con una Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y la Unidad de Delitos Sexuales. En la Fiscalía, por último, existe el programa de víctimas y testigos. Sin embargo, como se puede inferir, no existe un componente especializado específicamente en la prevención, atención y restitución de derechos para víctimas de trata y tráfico.

Con respecto a los y las adolescentes en conflicto con la ley, la responsabilidad recae en el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. El Código Orgánico Integral Penal establece que las personas “menores de dieciocho años estarán sometidas al Código Orgánico de la Niñez y

Adolescencia” y que existirán centros de mediación para adolescentes. Los centros de rehabilitación para adolescentes se encuentran a cargo del Ministerio de Justicia.

Por otro lado, la protección ofrecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a las familias en condiciones de movilidad humana, aspecto que tiene un impacto directo en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, se establece específicamente para la atención a familias ecuatorianas que han migrado y para aquellas que están retornando. El Programa de Protección a la Comunidad Migrante se enfoca en la “repatriación de cadáveres para familias en situación de vulnerabilidad, atención psicosocial a la familia migrante, orientación, asesoría jurídica y apoyo en la localización de personas detenidas o desaparecidas” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013). Para las personas retornadas está en funcionamiento el Programa de Retorno e Integración de la Persona Migrante que incluye “menaje de casa y un programa de formación y capacitación” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2013).

Los servicios de cuidado para la protección directa de los niños, niñas y adolescentes son diversos. Así, por ejemplo, a través de la Estrategia de Primera Infancia del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social se ha hecho cargo de la generación de los Centros Infantiles del Buen Vivir que tienen el propósito de apoyar a las familias en el desarrollo saludable de la niñez con el programa Creciendo con Nuestros Hijos. Estas iniciativas son fundamentales para facilitar el desempeño laboral de las mujeres, asegurando el cuidado calificado de sus hijos e hijas. Por otro lado, frente a la persistencia de la delegación de la responsabilidad del cuidado solo en las madres, estos centros alivian la triple carga que la sociedad tradicionalmente ha asignado a las mujeres. Los Centros Infantiles del Buen Vivir incluso brindan apoyo a las mujeres que se ocupan de los niños y niñas para acceder a actividades productivas que les permitan sacar adelante a sus familias económicamente. El programa Creciendo con Nuestros Hijos, por su parte, apoya a la cuidadora o cuidador para promover un desarrollo integral y saludable de los niños y niñas. En este ámbito, el MIES ha emprendido desde 2013 una estrategia de profesionalización de los y las cuidadoras de niños y niñas, integrando desde enero de 2013 a 3,000 profesionales con título en educación inicial. Se modificó, además, la dirección y coordinación de los centros para que sean conducidos por profesionales. Para sostener este cambio se abrieron oportunidades para que aquellas personas que aún no han obtenido su título accedan al

nivel tecnológico para obtenerlo, ofreciéndoseles estudios gratuitos durante tres años sin que dejen de trabajar en los Centros Infantiles para el Buen Vivir. Este proyecto lo ha ejecutado el MIES con el apoyo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) (MIES, 2013).

Desafíos

a) Articulación

En términos generales, el desafío que se puede observar con respecto al Sistema de Protección Especial tiene que ver con la coordinación y articulación del mismo. Este desafío se da en algunos planos. Para empezar, se requiere consolidar y fortalecer la rectoría del sistema de protección. Hasta el momento no se ha definido una institución rectora del Sistema de Protección. En segundo lugar, está pendiente la consolidación de Sistemas de Información (registro y seguimiento de casos). Por un lado el Ministerio de Relaciones Laborales está creando una plataforma para dar seguimiento y brindar una mejor atención a los casos de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo lleva otro registro y el MIES y el CNII se encuentran desarrollando una herramienta para que las personas puedan acceder mejor a los servicios. El Ministerio de Educación, por su parte, también se encuentra en proceso de fortalecer su sistema de información. Siendo las escuelas las fuentes de detección de situaciones de niños, niñas y adolescentes que requieran protección especial, cruzar las bases del Ministerio de Educación con las de otras instancias de protección, permitiría remitir casos y hacer seguimiento de los mismos y de esta manera crear rutas de atención eficiente. El Sistema de Información podría articular las bases de datos de los niños, niñas y adolescentes escolarizados, de los trabajadores, de los que son parte de una familia beneficiaria del Bono de Desarrollo Humano, de otro bono o de algún programa para familias migrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y por último de atenciones médicas tanto para remisión como para poder medir temas de riesgo y vulnerabilidad (incluyendo la información generada en casas de acogida y en todos los otros servicios ofrecidos por la Subsecretaría de Protección Especial). Estos cruces podrían contribuir a identificar y dar mejor seguimiento y acompañamiento a casos de personas que sufran de vulneración de derechos.

Otro nivel necesario de articulación remite a la coordinación entre las instancias ejecutivas y judiciales.

Esto se puede observar en los casos procesados por los servicios de la Subsecretaría de Protección Especial. Tanto en casos de adopción como de abuso y violaciones de derechos, muchas veces los niños, niñas y adolescentes atraviesan por procesos demasiado largos. La importancia de agilizar estos procesos se puede reconocer, como ya se mencionó, en el caso de docentes que han cometido algún tipo de violación de derechos de niños, niñas y adolescentes pero que siguen en funciones.

b) Eficiencia

En estrecho vínculo con el último punto, uno de los problemas identificados es la demora en la atención y resolución de temas jurídicos. Algunos de los casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes requieren de una atención inmediata y que los procesos jurídicos se resuelva con prontitud para evitar la repetición de la vulneración. Uno de los grandes desafíos de los Consejos de Igualdad será, precisamente, garantizar la agilidad en el tratamiento de las vulneraciones denunciadas. A no dudarlo, el incremento de los casos a atender requerirá de una organización ágil y oportuna para garantizar su debido procesamiento y resolución. La tarea es compleja y amplia ya que algunos de los servicios y procesos de protección se encuentran en proceso de implementación. Otra situación compleja, señalada por uno de los informantes clave del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es que ante la falta de una definición clara de competencias se ha difundido un problemático sobreentendido entre las diversas instituciones: se tiende a asumir que en caso de no contar con una respuesta frente a una demanda de impacto social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social sería la instancia responsable.

En este sentido, la distribución e identificación de servicios y funciones dentro del sistema institucional del aparato estatal también es un desafío. Estas dificultades se pueden observar, por ejemplo, en el traspaso de los Centros Infantiles del Buen Vivir conducidos por el MIES a las Escuelas del Buen Vivir, ahora bajo la conducción del Ministerio de Educación. En medio de este cambio administrativo, definido por la edad de los niños y niñas, algunos se han quedado sin el servicio y no son acogidos ni por el Centro Infantil ni por la instancia escolar a cargo del Ministerio de Educación a la que les correspondería asistir. Adicionalmente se observa que, a pesar de los esfuerzos, hay un desequilibrio entre la demanda por los Centros Infantiles del Buen Vivir y la oferta que todavía está en proceso de implementación.

c) Cobertura y calidad

En cuanto a la cobertura, los desafíos identificados remiten primordialmente a la trata y a la migración. Con respecto a las dinámicas de trata y tráfico de personas, la institucionalidad y su conexión con el sistema de protección es aun débil. Todavía no se cuenta con información sistemática y actualizada para poder generar políticas y acciones. Esto se relaciona con el hecho de que al tratarse de temas de alto riesgo, tanto para las víctimas como para quienes investigan los casos, el subregistro es alto y solo se puede contar con aproximaciones no exactas al problema. Varios informantes clave, tanto del Estado como de la sociedad civil, destacaron la importancia de este ámbito de riesgo para la niñez y la adolescencia y la identifican como una “deuda del Estado”. Desde la sociedad civil, se señala que resulta difícil desarrollar estudios y servicios sin la protección y apoyo del Estado. El proceso de reubicación de la Unidad Anti-Trata entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Protección Especial del MIES y sus diferentes aristas representan parte del desafío. Otro ámbito no cubierto por el sistema de protección se refiere a las diferentes formas de movilidad humana. En la política pública actual los esfuerzos se tienden a dirigir primordialmente al migrante ecuatoriano en el exterior o al retornado. No existe un marco legislativo integrado que abarque las cinco condiciones migratorias del país. En el caso de las personas en necesidad de protección internacional, existe un marco normativo, el Decreto 1182, que reglamenta el acceso a la condición de refugio. Sin embargo, dentro de este decreto existen cláusulas que dificultan el proceso de admisión a personas que tengan necesidad de protección internacional. La cláusula de temporalidad solamente permite 15 días desde la entrada de la persona para que ésta solicite refugio. Lamentablemente, algunas de las personas que llegan al país no conocen ni siquiera las especificidades legales que implican ser un refugiado y no presentan su solicitud de asilo a tiempo, lo que conduce a que no sean admitidas a trámite sin tener siquiera la oportunidad de exponer su caso. Lo mismo ocurre con personas que se encuentran como migrantes económicos y que no tienen los recursos necesarios para acceder a las visas existentes. Estas personas, al permanecer en condiciones irregulares en el país, son más vulnerables.

Otro desafío en el ámbito de la protección a la niñez y adolescencia tiene que ver con la temprana edad mínima para contraer matrimonio establecida en el Código Civil vigente en Ecuador. Esta disposición aparece como parte de la sección de Principales Motivos de

Preocupación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas brindadas al Ecuador. De acuerdo al departamento legal del Consejo de la Niñez y Adolescencia en transición y el Código Civil Vigente (Art 21 y Art 95) la edad mínima para contraer matrimonio para mujeres es de 12 años de edad y para los varones es de 14 años de edad. Al momento el cambio de la edad mínima a 18 años para contraer matrimonio tanto para varones como para mujeres se encuentra para segundo debate en la Asamblea Nacional.

3. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 y el cierre de brechas

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, concebido como una “hoja de ruta”, es el principal esfuerzo de planificación del Estado. Este documento tiene como propósito orientar la creación e implementación de una política pública de carácter integral, intersectorial y territorializada. Debido a que PNBV 2013-2017 ha sido caracterizado por el Estado como “el horizonte” al que el país debe apuntar, éste se convierte en el núcleo alrededor del cual tomaría forma y adquiriría sentido el sistema nacional de inclusión y equidad social. Se debe resaltar que el “cierre de brechas de inequidad” es identificado y reconocido en este plan como una variable central en la elaboración de los objetivos y de la estrategia territorial en el PNBV (2013: 64).

El PNBV 2013-2017 aborda directamente el problema de las brechas de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad. Estas brechas son comprendidas en este documento a través de las diferencias de acceso y calidad de servicios, de trabajo digno y de vivienda, directamente vinculadas con las diferencias de la relación campo-ciudad, género y etnia. Dado que el PNBV 2013-2017 emite direccionamientos con respecto a la formulación de políticas públicas a nivel nacional, se podría afirmar que el Estado ecuatoriano acertadamente no ha desvinculado su propuesta de planificación de la necesidad de herramientas para su implementación concreta y local. Una reorientación fundamental del PNBV es la incorporación de la erradicación de la pobreza. Para operativizar este objetivo se creó la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza adscrita a la SENPLADES. Dentro de la

instancia de coordinación territorial, se encuentra la Estrategia Territorial Nacional. Esta tiene como propósito “articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio” (PNBV, 2013: 35) a través de zonas de planificación que cuenten con Agendas Zonales. Complementariamente, en el PNBV se toma en cuenta de manera transversal a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución de 2008 y al tema de la intergeneracionalidad. La consideración del ciclo de vida y de las relaciones intergeneracionales son una innovación y un avance en el núcleo del sistema nacional de inclusión y equidad social. Además, sin ignorar la importancia de los procesos de monitoreo y evaluación, el PNBV establece como una prioridad la necesidad de crear un Sistema Nacional de Información (objetivo 2.6) para toda política pública implementada.

Se podría afirmar, por tanto, que el PNBV 2013-2017 coloca el marco conceptual fundamental para la acción del CNII porque su objetivo final es el logro de la inclusión y el buen vivir de toda la sociedad ecuatoriana. Es más, como ya se anotó, el PNBV resalta la necesidad de disminuir las brechas de ingreso por habitante, de pobreza y de desigualdad. De los doce objetivos nacionales, cinco de ellos apuntan hacia un desarrollo económico sustentable y buscan una repartición más equitativa de la riqueza.

Dado que este libro tiene un recorte específico hacia la primera etapa del ciclo de vida, en el análisis que sigue nos enfocaremos únicamente en los objetivos 2 y 9 del PNBV. Estos objetivos tienen un impacto directo en la política pública económica que marca el bienestar de los trabajadores y las familias, hecho fundamental para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El Objetivo 2 establece que se debe “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” y el Objetivo 9 establece que es necesario “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas” (PNBV, 2013: 475-519). Estos dos objetivos son atravesados por ejes que orientan los programas y políticas públicas: la no discriminación, mantener una pertinencia geográfica y cultural, el enfoque de género, de intergeneracionalidad y de la familia, y finalmente la consideración específica requerida para los grupos de atención prioritaria. Asimismo, en el PNBV se promueven políticas de carácter intersectorial, convenios y la formación de redes de cooperación.

El nuevo enfoque del Estado frente a la reducción de las brechas de pobreza, de ingreso per cápita y



Foto: UNICEF / ECU / 2011 / Cristóbal Corral

de desigualdad apunta a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para esto se promueven tres ámbitos de acción: la productividad, la protección al trabajador/a, y la equidad de género. El primer ámbito de acción incluye la productividad tanto en la promoción de condiciones para actividades productivas como en la inversión que debe existir en la formación de personas para identificar y potenciar habilidades, conocimientos y capacidades. Para ello el PNBV 2013-2017 establece que la orientación de la política pública y de los programas tiene que apuntar hacia la creación de procesos de capacitación, aprendizaje vocacional, formación profesional y de talento. Se enfatiza la necesidad de promover el trabajo que potencie los conocimientos y capacidades de los jóvenes y se recalca el vacío con respecto a programas de trabajo remunerado para los adultos mayores. Con respecto a las condiciones laborales, se promueve la ampliación y la diversificación productiva de cada territorio. Además, se toma en cuenta la necesidad de democratizar los medios y el capital para la producción (PNBV, 2013: 470).

Otro ámbito clave del PNBV es la protección. Al respecto, las líneas de acción se basan en el acceso y cumplimiento de los derechos laborales y de la se-

guridad social. La garantía del trabajo digno es la primera llamada de acción del PNBV 2013-17. Para esto se busca orientar la política pública hacia la reducción de la informalidad y el cumplimiento de los derechos laborales. Dentro del eje transversal de atención a grupos prioritarios, se atiende específicamente a la promoción de la erradicación del trabajo infantil y cualquier forma de la explotación laboral, especialmente en el trabajo doméstico y de cuidado humano. Se busca, además, controlar el trabajo en adolescentes con el objetivo de promover la terminación de sus estudios y se promueven políticas para que los miembros económicamente activos de las familias tengan más tiempo libre.

Por otro lado, en el PNBV se enfatiza la promoción de la inclusión económica de las personas migrantes y retornadas al Ecuador. El Estado reconoce que el Ecuador es un país con cinco condiciones migratorias y promueve la inclusión económica de aquellas personas que se encuentren en movilidad y la inclusión de sus diversas familias. Se hace hincapié en el caso de aquellas personas emigrantes que quieran retornar voluntariamente. Además, debido al número de personas ecuatorianas en el extranjero, el PNBV 2013-2017 proyecta la creación de un seguro social transnacional

a través de convenios con las instancias de los diferentes Estados receptores.

Finalmente, dentro del desafío de cerrar las brechas de pobreza, de ingreso per cápita y de desigualdad, el PNBV aborda el tema de género. Al respecto establece un direccionamiento específico para la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, ya sea a través de emprendimientos o de forma remunerada. En capítulos anteriores se ha expuesto la feminización del trabajo doméstico y del cuidado y cómo esto contribuye a la reproducción de la pobreza. En el objetivo 9.3 del PNBV se identifica precisamente al trabajo doméstico y de cuidado como un área específica de intervención. Se establece la necesidad de democratizar el trabajo del cuidado humano y el trabajo doméstico y se llama a profundizar el apoyo y la protección social a las personas que lo realizan. Además, se establece como necesaria la creación de redes de cooperación y reproducción de actividades de cuidado humano a nivel territorial para, de esta forma, aliviar el peso de estas responsabilidades feminizadas que pueden obstaculizar el ingreso al mercado laboral y rendimiento escolar de las mujeres (objetivo 9.4).

A diferencia del PNBV 2009-2013, el actual incorpora dos elementos clave: el énfasis en la participación y organización social, por un lado, y el énfasis explícito en cambiar la matriz productiva, por otro. Asimismo, en el nuevo PNBV se desplaza la importancia de la economía solidaria como sistema hacia una consideración más sectorial y asociada con la reducción de la pobreza. En el contexto del cambio de la matriz productiva, se destaca la generación de empleo aunque no se señalan las nuevas estrategias de creación de empleo activo frente al PNBV anterior. Por otro lado, se fortalecen los mecanismos de control y regulación estatal del mercado laboral.

Si bien en el PNBV 2013-2017 se expande el concepto de pobreza, los mecanismos para su erradicación quedan por desarrollarse. Las metas de reducción de pobreza por ingresos y por necesidades básicas atienden a mecanismos tradicionales tales como las transferencias monetarias a la población en extrema pobreza y los servicios sociales básicos de vivienda. En esta línea, no queda claro el vínculo entre la generación de empleo y la reducción de pobreza.

En el marco del cambio de la matriz productiva y del modelo económico, un giro clave de la política de bienestar es el énfasis en la generación y crecimiento del talento humano. En este sentido, el nuevo PNBV profundiza la reforma y la inversión en educación

superior, ciencia y tecnología, y traslada la educación inicial, básica y bachillerato, que antes eran parte del ámbito de coordinación social, hacia el ámbito de coordinación de talento humano. Esto refleja la prioridad otorgada a la educación para la generación del nuevo conocimiento y tecnología.

Ya en lo relacionado con el desarrollo social y la inversión pública, para el nuevo período pierden importancia las transferencias monetarias. Éstas se refocalizan hacia la extrema pobreza. Se observan, asimismo, disminuciones presupuestarias para el gasto social en general (incluyendo salud, vivienda y protección social) frente a otras áreas que se tornan prioritarias como son: la infraestructura, el talento humano y la producción. Es importante señalar, por último, que el nuevo PNBV se refiere explícitamente a la economía del cuidado.

Con respecto a la brecha en las condiciones de vivienda, los problemas identificados a en el capítulo 2 cuentan con una respuesta en el PNBV 2013-2017. En el objetivo 3, donde se señala la necesidad de mejorar la calidad de vida de la población, se incluyen como prioridades “garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna” y “garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural” (PNBV, 2013: 487). Para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para la población en necesidad, el PNBV se enfoca en la promoción de programas habitacionales, en regular los estándares de calidad de las construcciones, y en señalar responsabilidades compartidas entre la comunidad y las familias beneficiarias. Asimismo, se busca mejorar los procesos administrativos y legales de propiedad y promover el acceso equitativo a terrenos (PNBV, 2013: 487).

En cuanto al acceso a agua segura y a servicios de saneamiento, el énfasis de la política pública tiene dos niveles primordiales de intervención. El primer nivel tiene que ver con procesos de fortalecimiento de gobiernos locales en temas de regulación, planificación y gestión para la prestación de servicios básicos, además del desarrollo de un marco normativo para fortalecer la regulación y evaluación de los servicios de agua y saneamiento. El otro nivel de intervención está dirigido a los hogares para promover el mejoramiento de las instalaciones de saneamiento y destacar la importancia de mantenerlas en buen estado.

En lo que a las brechas en educación y salud se refiere, como se analizó en el anterior capítulo, los

problemas centrales de la niñez y la adolescencia se vinculan con la calidad de los servicios. En términos generales el PNBV 2013-2017 orienta la política pública hacia cubrir las brechas de calidad a partir de dos ejes de acción. El primer eje apunta a que se cumplan los derechos de las personas más excluidas de la sociedad identificadas en el capítulo anterior y a que se garantice su acceso a servicios de calidad. El segundo eje establece la necesidad de generar servicios de calidad y calidez a través de la normatización, regulación y control de calidad. En esto también se expresa la necesidad de la formación de sistemas de información que permitan recolectar datos para monitoreo y evaluación.

Específicamente frente a las brechas en el acceso y la calidad de los servicios de salud, el PNBV direcciona a la política pública en los siguientes sentidos. El primero apunta a garantizar el acceso de toda la población a servicios de salud gratuitos, reconociéndose que todavía existen sectores sin acceso a ellos. El segundo abarca la implementación de un modelo de atención integral con diferentes niveles de atención. El tercer sentido al que apunta el PNBV los servicios de promoción y prevención de riesgos para la salud. Como un cuarto punto, este plan direcciona la política pública específicamente hacia los temas de acceso y de mejora de la calidad de la salud sexual y reproductiva. Finalmente, para complementar la perspectiva del modelo integral de atención a la salud, se enfatiza el tema de una nutrición saludable en conjunto con la actividad física (objetivos 1, 2, 2.2, 2.8 y 3).

Por último, el PNBV 2013-2017 conduce la política pública con respecto a la brecha de acceso y calidad de la educación en las siguientes direcciones. Nuevamente se enfatiza el acceso universal a la educación inicial, básica y al bachillerato y la democratización en el acceso a la educación superior. Para ello se establece la necesidad de mejorar primordialmente la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos. El siguiente direccionamiento integra una mejora en general de la educación que tiene varias aristas. La primera se refiere al buen funcionamiento y gestión del sistema educativo, brindando apoyo y seguimiento a la gestión de las instituciones educativas. Asimismo, se busca fortalecer y actualizar las mallas curriculares, los planes y programas educativos y que éstos incluyan un enfoque intercultural. Además, se promueve la creación de un sistema de información que ayude a procesos de evaluación de los programas implementados. En la misma lógica del cambio del currículo, se establece la importancia de las artes, del deporte y de la educación sexual. En el PNBV se define, por tan-

to, una visión holística e integral ante los procesos de educación (objetivos 4.4,4.5,4.6,4.8,4.10).

Otra de las grandes prioridades consiste en lograr que los estudiantes culminen sus estudios en todos los niveles y ofrecer diferentes incentivos para su permanencia en el sistema educativo, así como investigar y combatir las causas de la deserción escolar. Dentro de la mejora de la calidad educativa, se promocionan espacios de formación no formal para el “intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente” (PNBV, 2013: 490).

El PNBV llama específicamente la atención sobre la obligación del Estado de garantizar el desarrollo integral de la primera infancia. Desde esta perspectiva, apunta a que la política pública se desarrolle de forma intersectorial y con corresponsabilidad entre los diferentes ministerios, la comunidad y los servicios públicos y privados. El direccionamiento del PNBV es bastante específico en cuanto a la promoción del desarrollo de la primera infancia. Por un lado, apunta a concienciar a la sociedad sobre este tema. En segundo lugar, establece la necesidad de capacitar y regular a los proveedores de servicios para la primera infancia en su lógica de búsqueda de calidad. En tercer lugar, se promueven estrategias de nutrición y capacitaciones para familias. Finalmente, se toca el ángulo del registro de nacimientos a tiempo de las niñas y niños (objetivo 2.9).

Como se ha remarcado en el capítulo anterior, la brecha con respecto al acceso, cobertura y calidad del sistema de protección especial es aquella que presenta los mayores desafíos. El PNBV 2013-2017 reconoce esta situación y establece parámetros para la consolidación de un Sistema de Protección. Estos parámetros integran la perspectiva de género, de intergeneracionalidad, de interculturalidad y el tratamiento correspondiente a los grupos de atención prioritaria. Lo que se puede observar es que el PNBV establece, desde una perspectiva integral, que la creación del Sistema de Protección tiene que cruzarse con procesos de comunicación para el desarrollo y de educación para cambiar los patrones socioculturales que reproduzcan toda forma de violencia. Estas acciones de comunicación se orientarían por la lógica de la prevención de violación de derechos humanos. El Sistema de Protección se armaría a través de la articulación entre los diferentes niveles del Estado y las instancias pertinentes al caso por atender. Para ello el PNBV establece la construcción de un Sistema Integral de Referencia “de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cul-

tural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad” (PNBV, 2013: 125).

Para el proceso de referencia, atención y restitución de derechos, los funcionarios tienen que estar capacitados para el tratamiento de víctimas de violaciones de derechos. Para los casos que sean pertinentes, es necesario que exista un Sistema de Protección Especial “que garantice la prevención, protección, atención, acogida, reparación y restitución de los derechos de las personas víctimas de violencia, abandono, maltrato o abuso, eliminando barreras en los casos que no se denuncia o no constituyen delito” (PNBV, 2013: 125).

Dentro de este Sistema de Protección Especial se tendrían que incorporar servicios de rescate, investigación y sanción tanto nacional como internacional para víctimas de trata y tráfico. Para propósitos de monitoreo y evaluación, se establece la necesidad de crear un Subsistema Integral de Información de Derechos dentro del Sistema Nacional de Información.

El PNBV 2013-2017 llama específicamente a fortalecer el sistema de protección para niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de violencia y abuso. Esto implica el impulso de procesos de capacitación para funcionarios con respecto al tratamiento de niñas, niños y adolescentes violentados y la implementación de un sistema judicial especializado en todo el territorio para evitar la impunidad y asegurar la restitución de derechos. Además, se indica, es necesario potenciar procesos de prevención de abuso y violencia contra niñas, niños y adolescentes. Como parte de una estrategia de protección, se busca hacer respetar el derecho a la recreación y se llama a la promoción de actividades lúdicas. Con respecto a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley, el PNBV establece que es necesario intervenir con medidas socioeducativas para el proceso de rehabilitación.

El abordaje del PNBV frente a la brecha de género se visibiliza en su concepción del Sistema de Protección Nacional y Especial. El enfoque de género permea todos los objetivos del PNBV pero se expresa especialmente en el objetivo 6, donde se establece como necesario “erradicar la violencia de género en todas sus formas”, así como prevenir, proteger, atender y res-

tituir los derechos de mujeres violentadas. El PNBV, por lo demás, deja en claro que en el Subsistema de Información de Vulneración de Derechos tiene que existir una sección específica con respecto a la violencia de género en cualquiera de sus formas.

En suma, el PNBV 2013-2017 constituye una respuesta a la realidad examinada a lo largo de este documento y presenta metas a alcanzar en los próximos años. La acertada identificación de los desafíos por cumplir contenidas en este documento y la innovadora visión de las relaciones intergeneracionales y del ciclo de vida como un elemento clave para la generación y orientación de la política pública, lo convierten en una hoja de ruta fundamental para el presente y futuro del país y su niñez.

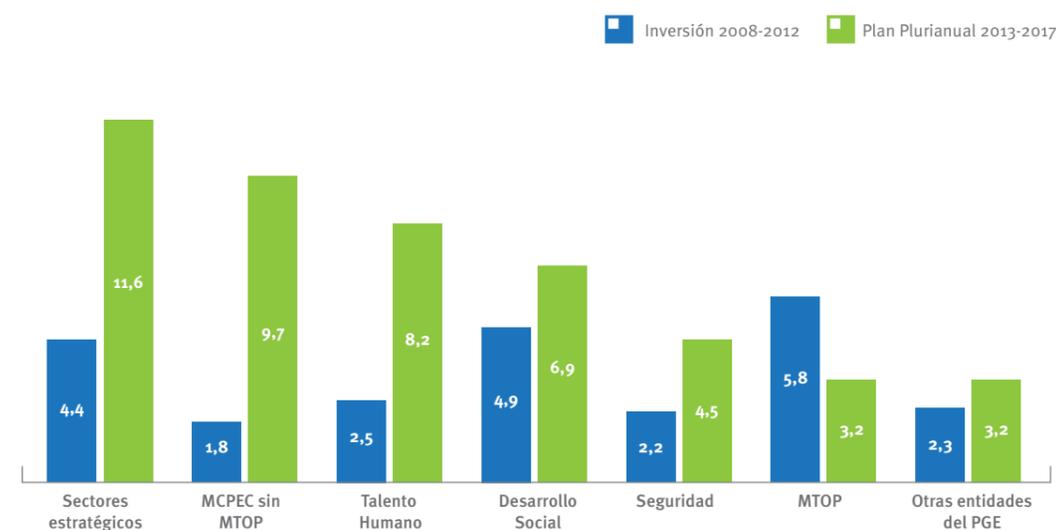
3.1. Inversión social para lograr las metas del PNBV

A diferencia del PNBV 2008-2012, en el PNBV 2013-2017 la prioridad de la inversión se destina a los denominados “sectores estratégicos” y a la producción. De acuerdo a la SENPLADES, estos cambios obedecen a que en el primer período gubernamental ya se habrían realizado las inversiones clave en el sector social, cubriéndose gran parte del desarrollo social básico o piso de protección social. Desde este nuevo punto de partida se podrían incurrir en nuevas inversiones que fortalecerán el desarrollo económico. En este sentido, como se puede observar en el Gráfico No. 15, la prioridad de la inversión se destina a ciertas áreas que apuntalarían el cambio de la matriz productiva y la generación de recursos fiscales. La inversión en sectores estratégicos prioriza la generación de energía y la extracción minera y petrolera; la inversión en producción se vincula con el desarrollo de tecnología e infraestructura productiva; y la inversión en talento humano está volcada a la educación superior, fundamentalmente, con un componente importante de inversión para educación en el nivel de bachillerato. El sector de desarrollo social, incluyendo la educación, fue el segundo sector con mayor inversión durante el período anterior —excluyendo la inversión educativa hubiera pasado al tercer lugar—. En el nuevo PNBV, como se aprecia en el gráfico, sin educación el sector de desarrollo social pasa al cuarto lugar de prioridad, representando un poco más de la tercera parte de la inversión en sectores estratégicos.



Foto: UNICEF / ECU / 2011 / Cristóbal Corral

Gráfico No.15
Ecuador: Inversión pública en la planificación nacional (millones US\$)

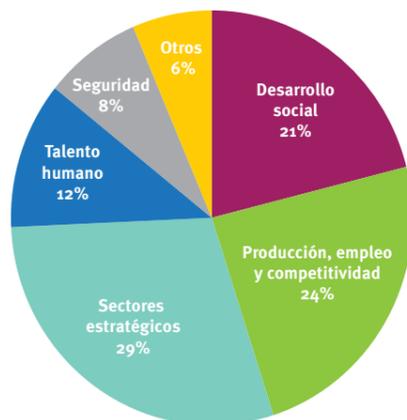


Fuente: SENPLADES, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

Hacia 2017 adquirirán mayor relevancia relativa los sectores de la producción, del empleo, la competitividad y del talento humano. Las inversiones en sectores estra-

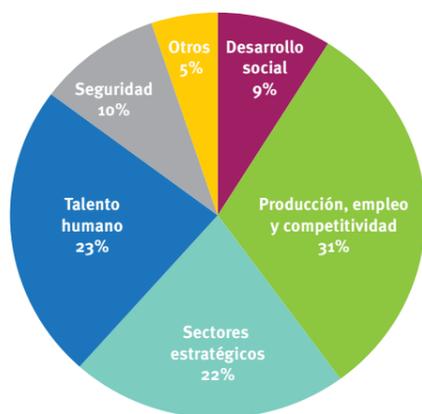
tégicos se han planificado para los primeros años del nuevo período.

Gráfico No.16
Distribución de inversiones públicas 2013



Fuente: Ministerio de Finanzas, SENPLADES, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

Gráfico No.17
Distribución de inversiones públicas 2017

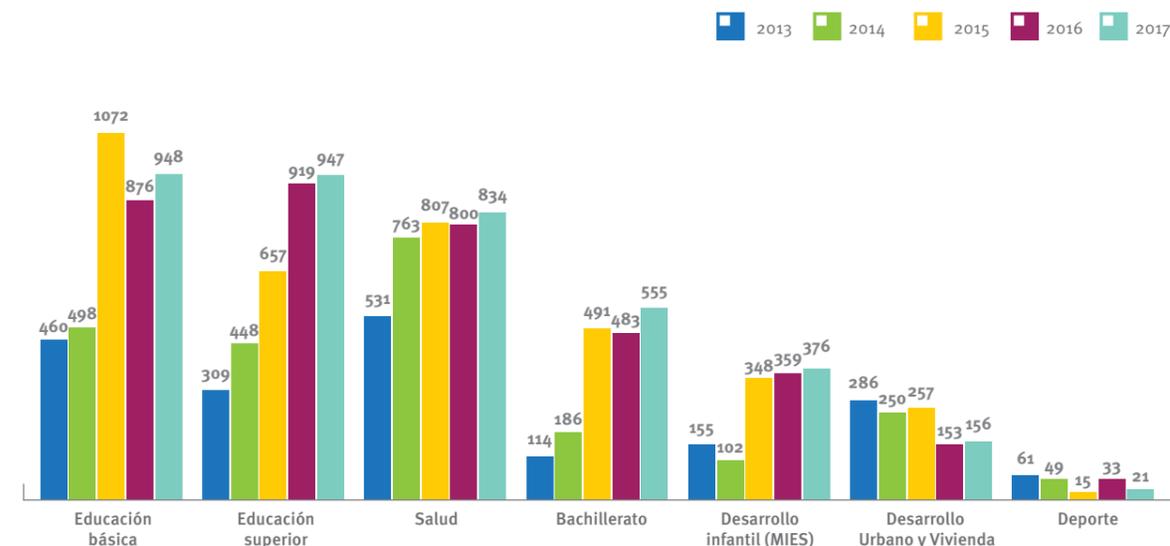


Fuente: Ministerio de Finanzas, SENPLADES, 2012 Elaboración: OSE, 2014.

Dentro del sector de inversiones y gastos en desarrollo humano, incluyendo la educación, también se puede observar el cambio en las prioridades de inversión previsto entre 2013 y 2017. El Gráfico No. 18 muestra que la prioridad fundamental va a estar enfocada en educación superior, con una inversión en bachillerato (que ya ha empezado a observarse en 2013). Si bien la educa-

ción básica mantendrá su importancia en inversión hasta el año 2015, la inversión prioritaria luego de ese año será la educación superior. En la salud se mantiene una inversión permanente durante el período, al igual que en el desarrollo infantil enfocado en la infraestructura y la capacitación profesional.

Gráfico No.18
Inversión pública en sector social 2013-2017 (en millones de US\$)



Fuente: SENPLADES, PAI 2013-2017 Elaboración: OSE, 2014.

Estas cifras cambian un poco al analizar el total del presupuesto del Estado, es decir al incluir los denominados “gastos corrientes”, que en una mayor proporción se refieren a gastos de salarios de los prestadores de servicios, a su formación profesional, al mantenimiento de los servicios, entre otros. Así, entre 2008 y 2014 el presupuesto general del Estado para los sectores de educación (incluyendo la educación superior), salud, desarrollo infantil, vivienda y deporte elevaron su presupuesto de cerca de 4.000 millones de dólares a 5.800 millones de dólares. Excluyendo la educación, estos montos alcanzan 1.700 y 3.000 millones de dólares, respectivamente. El gasto corriente impacta primordialmente en el sector educativo secundario y en salud:

en el primer caso el gasto corriente a 2014 cuadruplica las inversiones planificadas para el año y en el segundo las duplica. Para el caso de desarrollo infantil el gasto corriente es 1,5 veces mayor al de inversión (se debe indicar que el gasto en desarrollo infantil constaba como proyecto de inversión en el plan del período anterior), y en deporte es 1,7 veces mayor. En el caso de educación básica el gasto corriente alcanza un monto similar que el de inversión.

En suma, el PNBV 2013-2017 y su financiamiento futuro perfilan un nuevo destino condicionado por el cambio de la matriz productiva, el logro de la equidad y el énfasis en el desarrollo del talento humano.

Bibliografía:

Andes (2013) “Programa ‘Ejercítate Ecuador’ reduce el sedentarismo en 250.000 ecuatorianos”. En <http://www.andes.info.ec/es/deportes/programa-ejercitate-ecuador-reduce-sedentarismo-250000-ecuatorianos.html> Última consulta realizada el 31/01/2014.

_____(2013) “MIEEspacio Juvenil Permitirá a Jóvenes y Adolescentes Realizar actividades formativas”. En <http://www.andes.info.ec/es/sociedad/miespacio-juvenil-permitira-jovenes-adolescentes-realizar-actividades-formativas> Última consulta realizada el 10/04/2014.

_____(2013) “Ministerio del Deporte impulsa programa de masificación estudiantil para buscar talentos”. En <http://www.andes.info.ec/es/deportes/ministerio-deporte-impulsa-programa-masificaci%C3%B3n-estudiantil-buscar-talentos.html> Última consulta realizada el 30/01/2014.

Barcena, Sierra (2012). *Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para el desarrollo?* Barcelona: CEPAL, CIDOB.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2014). “40% de Consejos Cantonales de Protección de Derechos constituidos en todo el país”. En www.cinna.gob.ec/component/content/article/8-informativas/463-articulo-tab-transicion.html Última consulta realizada el 11/04/2014.

_____(2014) “Hacia la Transición: Documentos”. En www.cinna.gob.ec/component/content/article/8-informativas/463-articulo-tab-transicion.html Última consulta realizada el 11/04/2014

El Telégrafo (2012). “La pastilla del día siguiente se puede adquirir sin receta”. En <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/pastilla-del-dia-despues-se-puede-adquirir-sin-receta.html> Última consulta realizada el 16/01/2014.

Gutiérrez, M. y J. E. Revilla (2010). “Building Countercyclical Fiscal Policies in Latin America. The International Experience”, *Policy Research Working Paper*, N° 5211, Banco Mundial, Washington.

CEPAL (2001). “El gasto social en América Latina, un balance de la década”. En *Panorama Social de América Latina 2001*, Chile.

Malo, Miguel 2013. Viceministro de Gobernanza de la Salud Pública. Presentación al Sr. Presidente de la República del Ecuador. “Sostenibilidad financiera de la Red Pública de Salud, seguimiento de los principales indicadores de salud y metas del PNBV”. Quito, Septiembre 2013.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) (2014). “Estrategia Nacional Primera Infancia”. En <http://www.desarrollosocial.gob.ec/estrategia-de-desarrollo-integral-infantil/> Última consulta realizada el 29 de enero 2014.

_____(2014). “Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes”. En <http://www.desarrollosocial.gob.ec/programa-de-planificacion-familiar-y-la-prevencion-del-embarazo-adolescente/> Última consulta realizada el 29 de enero 2014.

_____(2014). “Servicios Sociales Dignos”. En <http://www.desarrollosocial.gob.ec/servicios-sociales-dignos/> Última consulta realizada el 29 de enero 2014.

_____(2014). “Estrategia Acción Nutrición”. En <http://www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/> Última consulta realizada el 29 de enero 2014.

Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación (2005). “Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador”. En www.planipolis.iiep.unesco.org/upload/ecuador/ecuador_hacia_plan_decenal.pdf Última consulta realizada el 28/01/2014.

_____(2012). “Estándares de calidad educativa. Aprendizaje, gestión escolar, desempeño profesional e infraestructura”. En http://www.educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/estandares_2012.pdf. Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2013) “Proyectos desarrollados”. En <http://educacion.gob.ec/proyectos-desarrollados/>. Última consulta realizada el 30/01/2014.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Instituto de Economía Popular y Solidaria (2011). “Objetivos. ¿Qué hacemos?” En http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=235 Última consulta realizada el 29-01-2014.

_____(2012). “Política Social, de Protección al Ciclo de Vida y la Familia, Atención y Cuidados, Protección Especial”. En <http://www.inclusion.gob.ec/servicios-d-proteccion-al-ciclo-de-vida/> Última consulta realizada el 28/01/2014.

_____(2013). “Protección Social y Movilidad Social”. En <http://www.inclusion.gob.ec/proteccion-social-y-movilidad-social/> Última consulta realizada el 29-01-2014.

Ministerio del Interior (2014). “Trata y Tráfico de Personas”. En <http://www.ministeriointerior.gob.ec/trata-y-trafico-de-personas/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014). “Comisaría de la Mujer”. En <http://www.ministeriointerior.gob.ec/comisarias-de-la-mujer-y-la-familia/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014) “Unidad de Vigilancia Comunitaria”. En <http://www.ministeriointerior.gob.ec/unidad-de-vigilancia-comunitaria/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014) “Azuay: Se inaugura primera Escuela Segura de 2014” En: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/tag/azuay-se-inaugura-primera-escuela-segura-de-2014/> última consulta realizada el 30-02-2014

_____(2014) “Ministerio del Interior: Hazlo Visible Presentación” En: <http://flickrhivemind.net/User/Ministerio%20del%20Interior%20Ecuador/Recent> última consulta realizada el 30-02-2014

Ministerio de Relaciones Internacionales y Movilidad Humana (2014). “Movilidad Humana”. En <http://cancilleria.gob.ec/movilidad-humana-servicios/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

Ministerio de Salud Pública (MSP) (2009). “Programa Ampliado de Inmunizaciones”. En <http://www.salud.gob.ec/programa-ampliado-de-inmunizaciones-pai/> Última consulta realizada el 30/01/2014

_____(2012) “Estrategia Nacional de Salud Pública para VIH-SIDA e ITS”. En <http://www.salud.gob.ec/programa-nacional-de-prevencion-y-control-de-vih-sida-its/> Última consulta realizada el 31/01/2014.

_____(2013). “Atención integral por ciclos de vida”. En <http://www.salud.gob.ec/atencion-integral-por-ciclos-de-vida/> Última consulta realizada el 30-01-2014.

_____(2013). “Sostenibilidad financiera de la Red Pública de Salud, seguimiento de los principales indicadores de salud y metas del PNBV”. Documento de trabajo: presentación Powerpoint preparada por Viceministro de Salud para la Presidencia de la República 2013.

_____(2014) “Detección e intervención temprana de los trastornos del desarrollo”. En <http://www.salud.gob.ec/deteccion-e-intervencion-temprana-de-los-trastornos-del-desarrollo/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014). “Detección temprana y escolar de discapacidades auditivas en el Ecuador”. En <http://www.salud.gob.ec/deteccion-temprana-y-escolar-de-discapacidades-auditivas-en-el-ecuador/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014). “Disponibilidad asegurada de insumos anticonceptivos”. En <http://www.salud.gob.ec/disponibilidad-asegurada-de-insumos-anticonceptivos-daia/>. Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014) “Proteger a la población de los Desórdenes por Deficiencia de Yodo”. En <http://www.salud.gob.ec/programa-de-control-de-los-desordenes-por-deficiencia-de-yodo-ddi/> Última consulta realizada el 30/01/2014.

_____(2014) “Salud Mental”. En <http://www.salud.gob.ec/salud-mental/>. Última consulta realizada el 29/01/2014.

Romer, D. (2011), “What have we learned about fiscal policy from the crisis?”. Washington DC: IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis.

Lustig, N. (coordinador) (2011), “Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom”. USA: Commitment to Equity Initiative, Inter-American Dialogue y Tulane University.

Sáenz, Álvaro (2014). “Rendición de Cuentas 2013. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia hacia el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional”. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (Senplades) (2012). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En <http://www.colegiodeeconomistas.org.ec/documentos/Buen%20Vivir%20Plan%20Nacional%202013%20-%202017.pdf> Última consulta realizada el 28 de enero de 2014.

SIISE, (2003). “Quien se beneficia del gasto social en Ecuador?”. Quito: Documentos de trabajo SIISE.

Stiglitz, Joseph (1986) *Economía del sector público*. Barcelona: Antón Bosh Editor.

Titelman, Perez, (2009) “Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande?Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, Revista de la CEPAL. 98, Chile

UNICEF- TACRO (2013) “Análisis de la situación de los derechos de protección social y educación de la niñez y adolescencia indígena en Ecuador”. En: Quito

Vásconez, Alisson (2010). “Política fiscal, equidad y bienestar” en Foro sobre el Bienestar, Democracia y Crecimiento Económico, FLACSO-UNICEF, Quito.



Foto: UNICEF / ECU / 2013 / Alejandro Ponce

Capítulo IV.

Desafíos para avanzar en el cumplimiento universal de los derechos de la niñez y la adolescencia





Este estudio ha planteado y respondido algunas preguntas esenciales: ¿Cuál es la situación de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador contemporáneo en términos de logros en el cumplimiento de sus derechos? ¿Qué implicaciones tiene para este grupo social que el país hoy sea un país de renta media alta? ¿Cuáles son las brechas que dificultan el logro de la equidad a lo largo del ciclo de vida y en particular en la niñez y adolescencia? ¿Cuál ha sido la respuesta estatal frente a las mismas? ¿Cuáles son los desafíos que el Ecuador contemporáneo debe enfrentar para garantizar mejorías en la calidad y las oportunidades de vida de la infancia y la adolescencia?

La conclusión más importante a la que permite arribar esta investigación es que la planificación estatal ha logrado identificar los problemas esenciales de la población

y orientar gran parte de sus esfuerzos—principalmente la inversión social— hacia la resolución de los mismos.

El marco que conduce la acción estatal tiene como objetivos centrales eliminar las inequidades, alcanzar la igualdad real en la diversidad y avanzar en la erradicación de la pobreza. El Estado se ha propuesto llevar a la práctica estos objetivos mediante la garantía de derechos, la inclusión económica y social, la redistribución de la riqueza, la eliminación de toda forma de violencia y discriminación, la democratización de los medios de producción y la consolidación de mecanismos de protección integral y especial.

En Ecuador, el mejoramiento de la capacidad adquisitiva de los hogares, la ampliación de los servicios residenciales en zonas urbanas donde habita más del 60%

de la población, el creciente acceso a servicios de educación y salud, el desarrollo de la infraestructura y la ampliación de los programas de protección social, han dado lugar a la reducción de la pobreza, la mitigación de la desigualdad social y la ampliación de la clase media. El cambio social de mayor impacto en el mediano plazo es, al igual que en otros países de la región, el proceso de movilidad social registrado en los últimos años.

Al menos cinco elementos han confluído para lograr esta movilidad social: 1) la interrelación entre el marco jurídico proveniente de la Constitución de 2008 con el rediseño de una nueva estructura estatal; 2) el fortalecimiento del Estado; 3) la revalorización de la planificación; 4) la decisión de priorizar el gasto social; y 5) la capacidad para invertir en el mejoramiento de las condiciones de vida, disminución de la pobreza y la redistribución de la riqueza.

Ninguno de los derechos consignados en la Constitución de 2008 dirigido a la niñez y adolescencia y en la Convención de Derechos del Niño ha sido dejado de lado en Ecuador. El cumplimiento de algunos derechos se aproximan ya a la universalidad, mientras otros —a pesar de los esfuerzos— todavía deben ser atendidos. Esto se debe a que, por un lado, persisten brechas, y por otro, porque es necesario perfeccionar estrategias. En este sentido, se deben destacar avances fundamentales que han tenido repercusiones directas en la situación de la niñez y adolescencia: las coberturas casi universales de la educación básica, el descenso de la mortalidad infantil y del trabajo infantil, el acceso a la red pública de salud, el incremento de propietarios de vivienda, el mejoramiento de las condiciones sociales de esas viviendas, el bajo porcentaje de población que tiene deudas asociada a la propiedad de vivienda, y el mayor número de mujeres profesionales y con trabajo formal y la integración progresiva de las personas con discapacidad. Estos son algunos de los elementos que configuran un nuevo país y, por tanto, desafíos distintos a los que se podían plantear 15 años atrás.

Las brechas pendientes

A pesar de que Ecuador es un país clasificado como de renta media alta por su ingreso per cápita promedio, la situación de la niñez y adolescencia —motivo de esta reflexión— nos permite alertar sobre 8 brechas que son fundamentales para el trabajo futuro de los Consejos Nacionales para la Igualdad, y en general para el Estado y la sociedad:

- Persisten complejas formas de discriminación por género y etnia. Esta afirmación se evidencia por la

violencia en las relaciones sociales entre hombres y mujeres, entre adultos y niños, niñas y adolescentes y entre pares. La escuela no logra transformarse y transformar la cultura violenta ni de sus profesores ni de los padres de familia ni de los propios alumnos. Los niños, niñas y adolescentes indígenas siguen siendo los más maltratados, seguidos de los afroecuatorianos. Junto a la escuela, es fundamental trabajar con las familias para eliminar el maltrato. Complementariamente, se requiere fortalecer la sanción social y judicial para estos casos.

- En el sector rural, donde habita el 40% de los niños, niñas y adolescentes, tres de cada diez no tiene agua dentro de sus hogares ni servicios de alcantarillado y uno de cada diez carece de electricidad. A esto se suma el hecho de que la calidad del servicio de salud debe ser mejorada ya que, por un lado, los médicos se concentran sobre todo en el área urbana y, por otra parte, el diagnóstico médico en el egreso hospitalario y en las causas de muerte en el campo siguen siendo, en alta proporción, las dolencias mal definidas. Los niños, niñas y adolescentes del campo ecuatoriano requieren especial atención, además, porque son los más rezagados en la cobertura del bachillerato. Consecuentemente son, en proporción, el grupo más numeroso dedicado al trabajo infantil.

- La pobreza más grave se registra entre los niños, niñas y adolescentes indígenas, especialmente de la provincia de Bolívar. Cañar y Cotopaxi siguen teniendo altos porcentajes de niños, niñas y adolescentes en pobreza, pero en menor proporción. Se observan leves mejorías en Chimborazo e Imbabura.

- Las provincias con los mayores porcentajes de niñez y adolescencia viviendo en familias vulnerables (que salieron de la pobreza y deben consolidar su situación para no volver a caer en ella) son siete: El Oro, Guayas, Pichincha, Tungurahua, Carchi, Los Ríos y Azuay. Sin embargo, estas provincias son también las que tienen menos niños y niñas pobres.

- La calidad educativa, fuente primaria —a decir de la CEPAL (2012)— para la reproducción de la desigualdad en el ciclo de vida, es un pendiente para toda la niñez y adolescencia. Para generar procesos de movilidad social intra-generacional a lo largo del ciclo vital es fundamental garantizar el mayor acceso a los niveles más altos de educación de calidad. Por tanto, asegurar solo el acceso a la educación básica no bastaría. En un país de renta media es determinante asegurar el acceso y finalización de la educación de bachillerato y terciaria. Al respecto, el país ha alcanzado una enorme

inversión en educación superior que se refleja en la apertura de nuevas universidades y en el programa de becas de SENESCYT, cuyos impactos se observarán en los próximos años.

- Los y las adolescentes son uno de los grupos más numerosos y con mayores situaciones pendientes: el riesgo de no llegar al bachillerato o salir de él llega al 17% de adolescentes, sobre todo afro-ecuatorianos, indígenas y montubios porque deben incorporarse al trabajo. Los y las adolescentes son quienes más fallecen por tres causas evitables: accidentes de tránsito, suicidio y homicidio. El consumo de alcohol en este grupo sigue siendo significativo. Los riesgos de consumo de droga aparece en los últimos años, con mayor énfasis al interior de las mismas unidades educativas. El incremento del acceso a la educación va de la mano con otro elemento que no está siendo atendido: la necesidad de actividades extracurriculares (que eviten el desperdicio de tiempo libre en soledad y dentro de casa viendo televisión), con dietas inadecuadas que los colocan frente a un nuevo riesgo, la obesidad.

- Persisten dos exclusiones graves que recaen sobre las niñas: por su condición femenina la sociedad les asigna los roles de cuidadoras y madres, que ellas asumen tempranamente como formas de ocupar un lugar en hogares donde no son integradas en condiciones de igualdad. Esta situación afecta negativamente sus proyectos de vida y su capacidad de agencia. El embarazo adolescente las aleja del sistema educativo y del acceso a posibilidades de movilidad social. En segundo lugar, en relación con esta situación, las niñas son quienes más se ocupan en el empleo doméstico –con y sin remuneración– con los consiguientes riesgos asociados a él.

- En Ecuador, al igual que en el resto de países de renta media alta, la reproducción social y productiva de la sociedad se funda en complejas desigualdades de género. Las niñas y las mujeres se ubican en el centro de la economía del cuidado. Esto constituye, como la CEPAL lo denomina, “la sombra de la economía” y explica la ampliación de la brecha de género.

- La protección especial, desafío asumido por el Estado de manera frontal solamente desde 2009, evidencia debilidades vinculadas a una institucionalidad reciente. Los problemas de trata y tráfico de personas, explotación sexual comercial y la violencia en general son atendidos por sistemas desarticulados. A ello se unen los problemas que se derivan de la quintuple condición migratoria del Ecuador contemporáneo y que afecta a niños, niñas y adolescentes. Actualmente

operan cuatro sistemas a la vez (educación, salud, justicia y policía) sin una articulación que permita contar con protocolos establecidos y únicos de protección especial y con un sistema de gestión unificado y de evaluación. Las debilidades de rectoría del sistema de protección especial debilita las acciones, las fracciona y las torna repetitivas en muchos casos. En las peores situaciones, no se cuenta con respuesta ágiles para resolver los problemas de mayor violación de derechos de la niñez y adolescencia.

El país se encuentra en un proceso de transición institucional que demanda ejecutar nuevas tareas, definir roles y establecer sistemas de articulación y control para lograr cumplir con los desafíos planteados.

- Toda transformación institucional va acompañada de una política de desarrollo del talento humano. El eje central es la capacitación de los funcionarios públicos para los nuevos desafíos que el Estado y su reforma demandan tanto a nivel central como local. En el caso concreto de las instancias que competen a la niñez y adolescencia, se requiere desarrollar capacidades en las áreas de salud, educación y protección especial, con un especial énfasis en el incremento y formación de profesionales en, educación, enfermería, psicología, trabajo social, nutrición, educación especial, fisioterapia, educación parvularia e investigación social.

Frente a este problema, es positivo que en el Plan Nacional del Buen Vivir y en las Agendas de Igualdad se establezca la construcción de un Sistema Integral de Referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad. La falta de información sobre los casos de violencia en todas sus formas evidencia la ausencia de un subsistema de información de vulneración de derechos dentro del sistema integral de información. El desarrollo de tal subsistema es sin duda un elemento fundamental para viabilizar la función de observancia de los Consejos de Igualdad.

- El gasto social ha tenido un crecimiento permanente incluso en momentos de desaceleración del crecimiento económico. El gasto social ha crecido más rápidamente que el PIB per cápita y este crecimiento ha sido parte del impulso a la economía. En lo que a educación y salud se refieren persiste el desafío de alcanzar el nivel de inversión social establecido en la Constitución (4% PIB para salud y 6% para educación).





Apunte metodológico



Recogiendo la experiencia de once años de investigación y de la producción de tres libros sobre el estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador¹⁵, desde el Observatorio Social del Ecuador (OSE) hemos desarrollado una metodología de investigación que combina enfoques cualitativos y cuantitativos para responder a las preguntas centrales de investigación sugeridas en la introducción de este documento.

El recorte temporal definido ha sido el período 2000-2013. A diferencia de estudios pasados, en esta ocasión el OSE no solo presenta una revisión de indicadores sociales sobre los cambios registrados en la situación de la infancia y adolescencia en Ecuador a lo largo del período en cuestión, sino que avanza hacia una reflexión causal sobre ciertas brechas estructurales (propias de un país de renta media alta como Ecuador) que resultan determinantes para explicar el incumplimiento de ciertos derechos de los niños, niñas y adolescentes e identificar, a su vez, los territorios y poblaciones más vulnerables dentro de ese grupo social. Una reflexión de este tipo implica la conjunción de tres ejes analíticos. El primer eje conduce el aporte teórico y metodológico propuesto por la CEPAL (2012) basado en el enfoque de brechas estructurales en los países de renta media hacia el ámbito, mucho más específico, del impacto de tales brechas en las condiciones y oportunidades de vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en Ecuador. El segundo eje operativiza en indicadores los siguientes marcos legales, internacionales y nacionales, para evaluar con cifras recientes la situación del cumplimiento de derechos de la infancia y adolescencia: 1) Convención de los Derechos del Niño; 2) Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Ecuador; 3) Convención para la Eliminación de la Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW por su acrónimo en inglés); 4) Examen Periódico Universal (EPU) 2012, 5) Constitución Política del Ecuador 2008, y 6) Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Finalmente, el tercer eje enfoca aspectos fundamentales de la nueva institucionalidad y planificación estatales del Ecuador que se plasman en políticas sociales y programas a favor de los niños, niñas y adolescentes.

Con respecto al primer eje analítico, utilizamos como punto de partida el informe publicado en 2012 por la CEPAL titulado *Los países de renta media: un enfoque basado en brechas estructurales*. En ese documento se propone un abordaje alternativo y complementario al criterio único del ingreso per cápita. Este nuevo enfoque cepalino implica incorporar explícitamente la evaluación de las brechas estructurales que no están reflejadas necesariamente en el indicador de ingreso por habitante. Es

decir, esta perspectiva apunta más allá de ese indicador para identificar las brechas estructurales que limitan o impiden procesos de crecimiento inclusivos. Este tipo de análisis resalta las formas particulares de la desigualdad social, identifica los grupos más vulnerables, permite caracterizar la heterogeneidad productiva y económica y, consecuentemente, permite plantear mecanismos de política más adecuados.

Como ya se describió con más detalle en el primer capítulo, la CEPAL identifica específicamente las siguientes once brechas estructurales: ingreso por habitante, pobreza, desigualdad, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género, y medio ambiente. A partir de esta aproximación se sugiere identificar y cuantificar la magnitud de esas brechas a nivel de cada país para dar cuenta de la heterogeneidad socioeconómica que persiste en los países de renta media. Aun cuando todas estas brechas impactan sobre la vida de la niñez y la adolescencia, debido a limitaciones temporales, de recursos, y en algunos casos por carencia de información, el OSE ha seleccionado únicamente aquellas brechas que afectan directamente la situación de este grupo social y sobre las que se cuenta con información cuantitativa reciente de alta calidad. Estas brechas se circunscriben a los siguientes ámbitos: ingreso por habitante, pobreza, desigualdad, acceso y calidad de la educación, acceso y calidad de la salud, y género. Debido a que el fin último de esta investigación es comprender la situación de la infancia y adolescencia, a partir del cúmulo de conocimiento previo desde el OSE hemos propuesto dos brechas adicionales (directamente vinculadas con las previas) para ahondar y complejizar el estudio sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país: brechas en las condiciones de vivienda y en el acceso y cobertura del sistema de protección especial. En la Tabla No.1 se sintetizan las brechas, indicadores y fuentes propuestos por la CEPAL, así como las brechas, fuentes y períodos de análisis propuestos por el OSE. Las ocho brechas analizadas, incluyendo las dos propuestas por el OSE, figuran en verde claro. En todos los casos el OSE ha utilizado indicadores cuantitativos provenientes de diversas fuentes de información estadística, como también se indica en la tabla. Únicamente para la brecha en el acceso y cobertura del sistema de protección especial se incluyen indicadores cualitativos. Tal y como se mencionó en la introducción de este documento, el cálculo de estas ocho brechas se ha llevado a cabo teniendo en cuenta las divergencias territoriales, según grupo étnico y pertenencia socio-económica de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador.

Tabla No.1
Fuentes analizadas según brechas

Enfoque cepalino			Enfoque OSE		
Brecha estructural para el desarrollo	Indicador utilizado como proxy	Fuente propuesta por CEPAL	Brechas estructurales a ser analizadas	Fuente adicional propuesta por OSE	Período de análisis
Brecha del ingreso por habitante	PIB per cápita	Banco Mundial	Brecha del ingreso por habitante	INEC Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013; y estadísticas del Banco Central del Ecuador (2014).	2000-2013
Brecha de desigualdad	Índice de GINI	Banco Mundial	Brecha de desigualdad	INEC Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012.	2000-2013
Brecha de pobreza	Taza de pobreza (2 dólares diarios y % de la población)	Banco Mundial	Brecha de pobreza	INEC Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013	2000-2013
Brecha en educación	Promedio de años de estudios (personas mayores de 25 años)	Banco Mundial	Brecha en educación	Censo Nacional de Población y Vivienda 2010; Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013; Encuesta Nacional de la Sociedad Civil de Niños, Niñas y Adolescentes 2010 (OSE-ODNA-UNICEF -PLAN-SAVE THE CHILDREN-CARE-ONUMUJERES); Sistema de evaluación y rendición de cuentas SER Ecuador del Ministerio de Educación (2009).	2000-2013

¹⁵ Ver ODNA y UNICEF (2005). *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 2003*. Quito: UNICEF / ODNA; ODNA y UNICEF (2005). *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 2005*. Quito: UNICEF / ODNA; ODNA y UNICEF (2012). *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: UNICEF / ODNA.

Enfoque cepalino			Enfoque OSE		
Brecha de salud	Partos atendidos por personal sanitario (porcentaje del total)	Brecha de salud	Brecha del ingreso por habitante	INEC Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013; Encuesta Nacional de Salud 2012 (INEC-MSP); Registros Administrativos del INEC 2000-2011; Anuario de Estadísticas Vitales 2000-2011 (INEC).	2000-2013
Brecha de género	Índice de desigualdad de género	PNUD	Brecha de género	Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2013 (INEC); Censo Nacional de Población y Vivienda 2010; Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013.	2000-2013
Brecha de fiscalidad	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (porcentaje del PIB); ingresos públicos (porcentaje del PIB)	FMI			
Brecha medioambiental	Tasa de variación del área forestal	Banco Mundial	Brecha en condiciones de vivienda	Censo Nacional de Población y Vivienda 2010; Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 2013.	2000-2013
Brecha de inversión y ahorro	Formación bruta de capital per cápita (dólares constantes 2000); ahorro nacional bruto (% del PIB)	Banco Mundial FMI			

Enfoque cepalino			Enfoque OSE		
Brecha de productividad e innovación	PIB por trabajador; artículos en revistas académicas por millón de habitantes	Heston, Summers y Aten (2006)	Brecha en el sistema especial de protección integral y cuidado	Encuesta Nacional de la Sociedad Civil de Niños, Niñas y Adolescentes 2010 (OSE-ODNA-UNICEF-PLAN-SAVE THE CHILDREN-CARE-ONUMJERES); Encuesta nacional de empleo desempleo y subempleo (ENEMDU) 2012; Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2012.	2000-2013
Brecha de infraestructura	Índice global de rendimiento logístico (1:bajo, 5:alto)	Banco Mundial			

Desde que el OSE elaboró el primer Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en 2003, se ha venido especializando en el cálculo de renovados indicadores sociales que permitan operativizar diversos marcos legales, internacionales y nacionales, de tal modo que sea posible monitorear los avances u obstáculos para el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. Así, dentro del segundo eje analítico que guía esta investigación, el punto de partida fue el Índice de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN), medida desarrollada en conjunto por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), el OSE y UNICEF. El IDN pretende medir de manera periódica el cumplimiento del marco legal, nacional e internacional, y de la política pública a favor de la niñez y adolescencia, a través de indicadores que reflejan situaciones de exclusión (no acceso o acceso parcial a derechos establecidos) e inclusión (cumplimiento de los derechos consignados en tratados internacionales y leyes nacionales). Así, se han establecido tres Índices de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia que, de acuerdo a las diferencias de edad que abarca la primera etapa del ciclo de vida, evalúan el grado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El IDN 1 se concentra en los primeros años (0-5 años) e indaga el cumplimiento del derecho a la vida (a través de la tasa de mortalidad de la niñez), el derecho a crecer sano y saludable (a través del porcentaje de desnutrición crónica) y, por último, el derecho al

desarrollo (a partir del nivel educativo de la madre y la no asistencia a la escuela). IDN 2 da cuenta de lo que ocurre en la edad escolar (6 a 12 años). Específicamente, indaga en qué medida se cumple el derecho a crecer sin violencia (con el porcentaje de la niñez que es maltratada por sus padres y madres), el derecho a compartir el tiempo con los progenitores (con el porcentaje de niños y niñas que comparten tiempo de recreación con sus padres y madres), y el derecho a la educación (a través del porcentaje de niños y niñas que interrumpen la educación). Finalmente, el IDN 3 estudia la situación de los y las adolescentes (12-17 años) a partir de avalizar el cumplimiento del derecho a la vida y a la no violencia (con el porcentaje de muertes evitables: suicidio, homicidio o accidente de tránsito), el derecho a crecer libres y saludables (con el número de parto en adolescentes), y el derecho a la educación (a través del porcentaje de adolescentes no escolarizados). Mientras que el IDN 1 analiza únicamente las respuestas del Estado frente a la primera infancia, el IDN 2 y el IDN 3 dan cuenta de lo que el Estado y las familias hacen o dejan de hacer para garantizar el cumplimiento de los derechos en la edad escolar y en la adolescencia.

En la concepción misma de los tres de Índices de Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia consta la operativización en indicadores de la Convención de los Derechos del Niño y del Código de la Niñez y Adolescencia –instrumento legal cuyos enunciados se incorporaron en la Constitución Políti-

ca Nacional de 2008-. Para esta investigación, el OSE ha operativizado en indicadores adicionalmente los siguientes marcos legales nacionales e internacionales: Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Ecuador, Convención para la Eliminación de la Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW por su acrónimo en inglés), Examen Periódico Universal (EPU) 2012, Constitución Política del Ecuador 2008, y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

A partir de un minucioso análisis cuantitativo de diversas fuentes, el OSE ha producido indicadores que evidencian cómo las brechas estructurales previamente mencionadas impactan en la situación de la infancia, resaltando las especificidades según pertenencia geográfica, étnica, socio-económica y de género. Cabe resaltar que dicha operativización ha tenido ciertas limitaciones pues no en todos los casos ha sido posible elaborar un análisis transversal por territorio, pertenencia étnica, socio-económica y de género. Las fuentes estadísticas no siempre desagregan los datos con esta especificidad. En algunas ocasiones, particularmente en el caso de la brecha de acceso y calidad de salud, sólo ha sido posible referirse al indicador global y a la diferenciación de éste según pertenencia urbana-rural sin llegar a la diferenciación étnica.

Por último, con el propósito de evaluar la nueva institucionalidad y planificación estatal enfatizando en las políticas sociales y programas a favor de los niños, niñas y adolescentes, y en las respuestas estatales frente a su protección integral y cuidado, el OSE ha emprendido un análisis de corte más cualitativo. Por un lado, se han entrevistado a profundidad a 26 informantes clave (13 representantes del Estado, 4 académicos y 9 representantes de la sociedad civil), quienes han hecho una evaluación crítica frente a los avances, obstáculos y brechas estructurales que persisten en el país y que impiden alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. En la sección de Anexos se presenta una matriz de informantes clave entrevistados para la investigación. Por otro lado, se ha revisado literatura especializada como el PNBV 2013-2017 y documentos de la política social y programas actualmente puestos en marcha por los ministerios del frente social: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio del Deporte, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio del Interior. El método cualitativo ha permitido reforzar, en muchos casos, la interpre-

tación de los datos cuantitativos y generar un análisis crítico frente a las respuestas estatales que aporta con la identificación de los problemas que persisten en la gestión pública frente al cumplimiento de derechos en la primera etapa del ciclo de vida.

Para el análisis de las series históricas de datos sobre gasto e indicadores de calidad de vida y bienestar en América Latina, las bases provienen de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Se desarrollaron tres modelos de correlación lineal y no lineal entre el nivel de gasto y su prioridad frente al crecimiento económico y el nivel del Producto Interno Bruto (PIB) en varios países.

Por otro lado, se realizaron dos modelos de series de tiempo del tipo VAR para analizar el efecto del gasto y su prioridad en la mortalidad infantil y de la niñez. Las bases de datos son una combinación de fuentes: CEPAL-CELADE, Banco Central del Ecuador, y Ministerio de Finanzas. El modelo consideró dos períodos de rezago para las variables no exógenas y las variables de política fiscal.

Para el análisis de componentes del crecimiento del gasto se utilizó la metodología de CEPAL (2001), que permite descomponer el crecimiento en un factor macroeconómico (crecimiento), fiscal (carga fiscal o participación pública en el PIB) y social (importancia del gasto social en el gasto público). Para el análisis de regresividad o progresividad del gasto se utilizó un índice sintético basado en la proporción del gasto que perciben los hogares. A cada monto de ingresos per cápita de los hogares le corresponde un porcentaje de gasto de acuerdo a lo que éstos reciben por acceso a servicios públicos sociales. El gasto es más progresivo si se aproxima a la recta de equidistribución.

Finalmente, se realizó un análisis de componentes principales para identificar variables de prioridad de gasto tomando como unidades de análisis las provincias del país. Este análisis permite ubicar las provincias de acuerdo a su nivel de gasto per cápita y comparar esta priorización con diferentes variables características de las provincias.

La combinación de estos enfoques analíticos es lo que ha permitido llevar a cabo esta reflexión integral que, a su vez, esperamos contribuya en la elaboración de políticas de Estado, también de carácter integral.

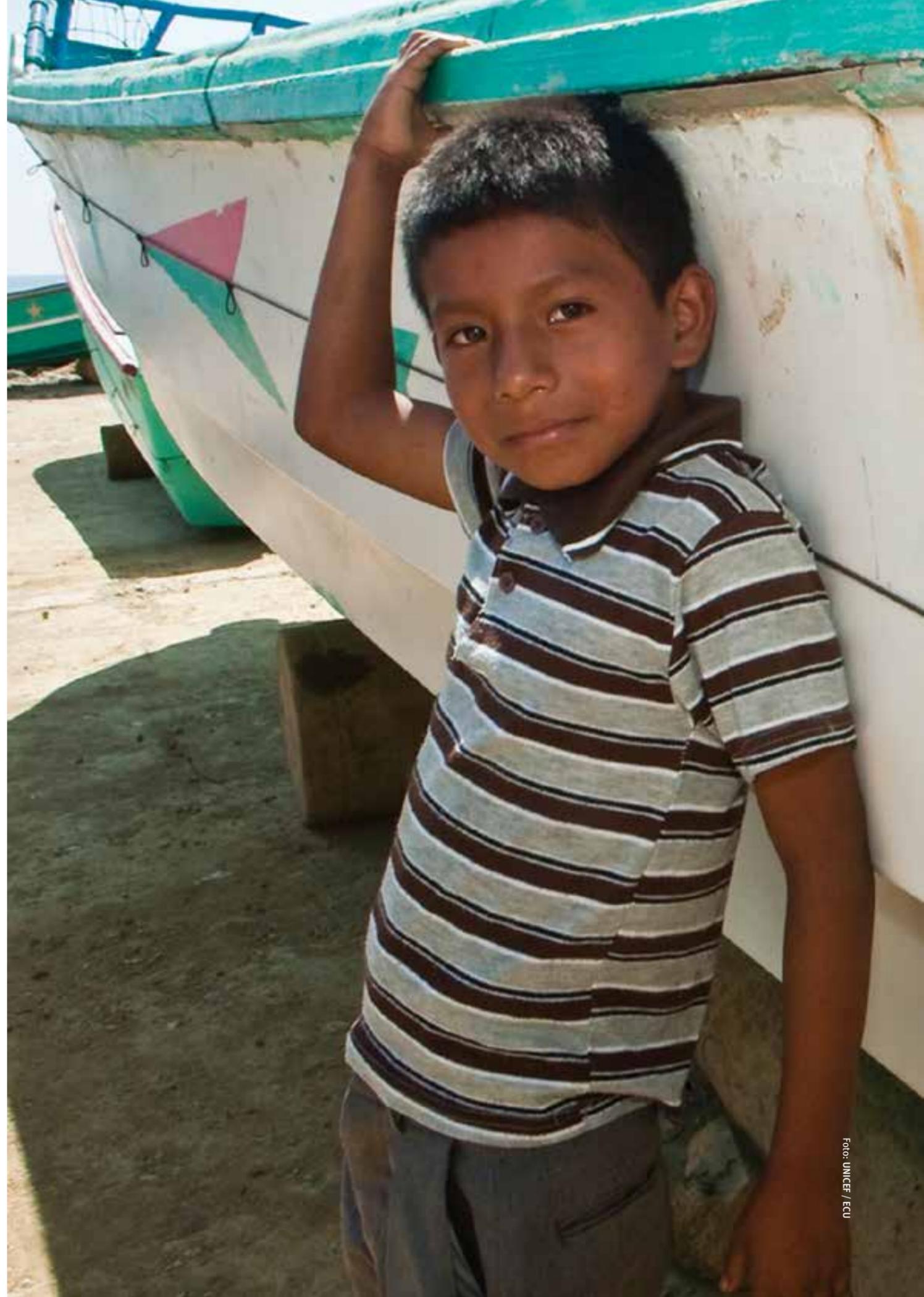


Foto: UNICEF / ECU



Anexo



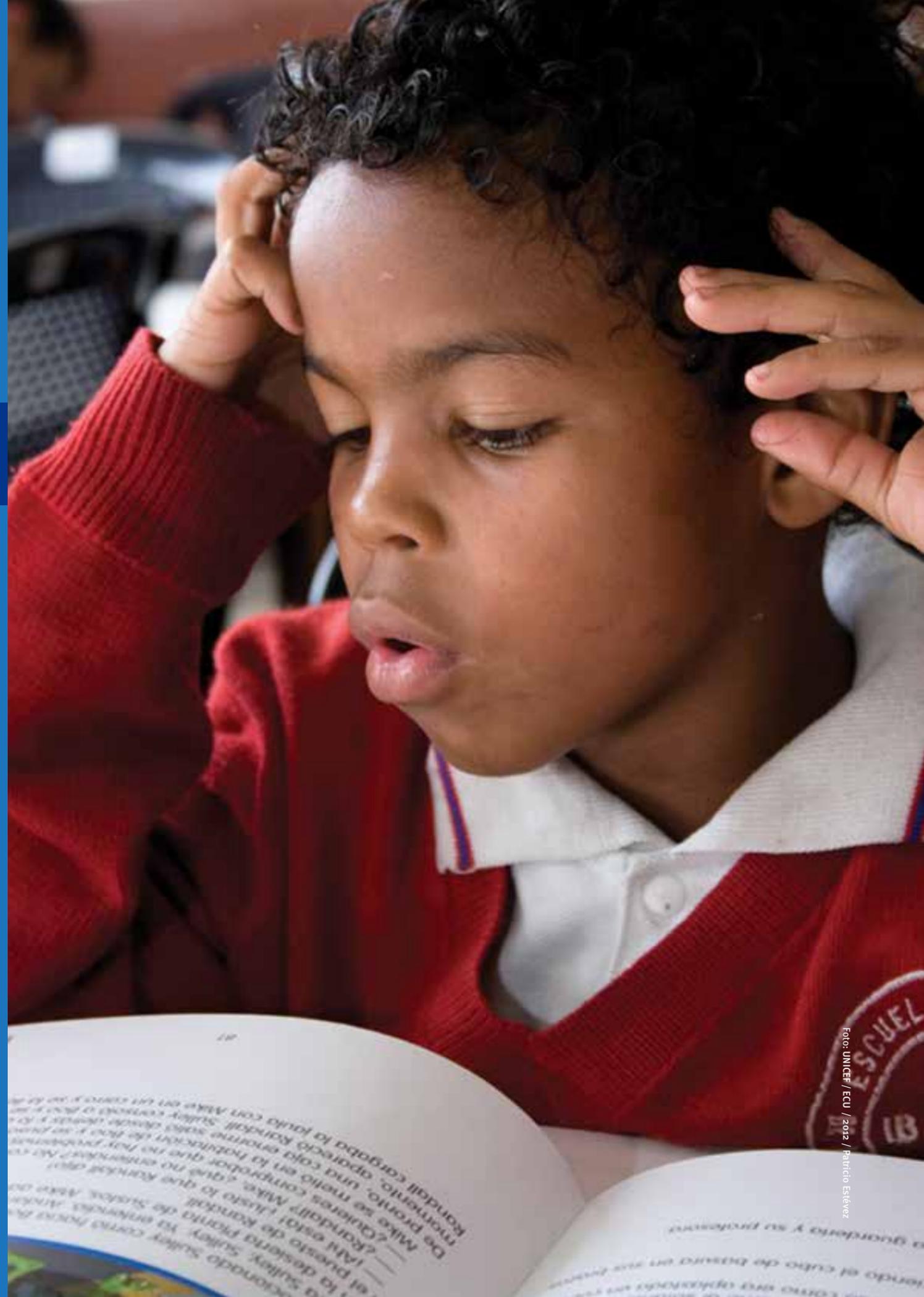
Mapeo de actores entrevistados

	Nombre	Institución	Cargo
Institucionales	Alvaro Sáenz	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en transición	Secretario Ejecutivo Nacional
	Francisco Carrión	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia en transición	Secretario Ejecutivo Nacional
	María Fernanda Porras	Ministerio de Educación	Directora Nacional de Educación para la Democracia y Buen Vivir
	Margarita Carranco	Defensoría Pública	Asesora
	Gonzalo Barreno	Ministerio de Educación	Subsecretario de Calidad
	José Egas	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Subsecretario de Protección Especial
	Fabrizio Proaño	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Subsecretario de Ciclo de Vida y Familia
	Susana Guijarro	Ministerio de Salud Pública	Directora del Programa del Combate del embarazo adolescente
	Zaida Betancourt	Ministerio de Salud Pública	Viceministra de Promoción
	Fernando Flores	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Coordinador Vulnerables
	María del Carmen Velasco	Ministerio de Relaciones Laborales	Gerente del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil
	Ramiro Rivadeneira Silva	Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo
	Cecilia Vaca Jones	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	Ministra
Académicos	Farith Simon	Universidad San Francisco de Quito	Docente Especialista en DDHH y niñez
	Juan Pablo Albán	Universidad San Francisco de Quito	Docente Especialista en DDHH y niñez
	Margarita Velasco	Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia	Especialista
	Ramiro Ávila	Universidad Andina Simón Bolívar	Docente Especialista en DDHH y niñez
Vinculados a la Cooperación	Manuel Martínez	Tierra de Hombres ONG	Jefe de Proyecto
	Verónica Zambrano	Plan Internacional	Coordinadora de Programas
	Pablo Zapata	ACNUR	Director de la Unidad de Protección a nivel Nacional
	Eduardo Silva	SavetheChildren	Director
Cooperación UNICEF	Nadya Vásquez	UNICEF	Representante
	Jorge Vallès	UNICEF	Representante Adjunto
	Paul Guerrero	UNICEF	Oficial de Monitoreo
	Jesús López	UNICEF	Consultor
	Michel Guinand	UNICEF	Oficial de Políticas Públicas





Glosario



Glosario

AME: Asociación de Municipalidades de Ecuador

AMIE: Archivo Maestro de Instituciones Educativas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo

CAI: Centro de Adolescentes Infractores

CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

CELADE: Centro Latinoamericano de Demografía

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CEPAR: Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social

CIBV: Centros Infantiles del Buen Vivir

CNNA: Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia

CNII: Consejos Nacionales de Igualdad

CONSEP: Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas

DECE: Departamentos de Consejería Estudiantil

DINAPEN: Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños y Adolescentes

ECLAC: Economic Commission for Latin America

ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, Ecuador.

ENSANUT: Encuesta Nacional en Salud y Nutrición

ETI: Estrategia de erradicación del trabajo infantil

ENIPLA: Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación y Prevención de Embarazos en Adolescentes

EPU: Examen Periódico Universal de Derechos Humanos

IDN: Índice de Cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia

ITS: Enfermedades de Transmisión Sexual

INB: Ingreso Nacional Bruto

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MCDS: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

MSP: Ministerio de Salud Pública

MINEDU: Ministerio de Educación

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

NSE: Nivel Socio-económico

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

ODNA: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia

ORI: Organización de Rescate Infantil

OSE: Observatorio Social del Ecuador

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONU: Organización de Naciones Unidas

ONUDD: Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

PEA: Población Económicamente Activa

PIB: Producto Interno Bruto

PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SENPLADES: Secretaría Nacional para Planificación y Desarrollo

SENESCYT: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología

SER: Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas

SERCOP: Servicio Nacional de Contratación Pública

SIPROFE: Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo

SIME: Sistema de Información del Ministerio de Educación

SIISE: Sistema Integral de Indicadores del Ecuador

TACRO: UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe

UNAE: Universidad Nacional de Educación

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

VIH-SIDA: Virus de Inmunodeficiencia.

El problema principal es que las niñas y niños educados con violencia serán violentos, tendrán baja autoestima y no se sentirán reconocidos (Tello Navarro, 2011).



Si bien se logró un gran avance en el acceso a la educación de las niñas, mejoría que se ve y se verá reflejada en el incremento de la matrícula universitaria, las dificultades que ellas enfrentan por su condición de género permanecen. Su rol como reproductoras y cuidadoras en el seno familiar perpetuará su exclusión. Deuda pendiente de la sociedad y el Estado con las niñas y las mujeres.



El índice de cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en sus primeros años (0 a 5 años) subió en los últimos 8 años de 4.7/10 a 7.7/10





Foto: UNICEF / ECU / 2011 / Manuel Avilés



Tras analizar la actual calificación del Ecuador como país de renta media alta, este libro sopesa la serie de cambios logrados en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en los últimos años, destaca la necesidad de profundizar en el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación, y alerta sobre la importancia de reducir las brechas de género para detener la reproducción de la desigualdad a lo largo del ciclo de vida. Llama la atención a la sociedad para erradicar la violencia al interior de la familia, en los espacios públicos, en la escuela y entre pares. Para enfrentar las brechas, desigualdades y la violencia, se convoca al trabajo creativo conjunto y responsable entre las familias, la sociedad y el Estado.



ISBN 978-9942-9890-1-7



9 789942 989017