



**Estado de los derechos
de la niñez y la adolescencia en
Ecuador 1990-2011**

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia

Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011

A 21 años de la Convención de los Derechos del Niño



Observatorio
de los Derechos
de la Niñez y
Adolescencia



Plan



Save the Children



unicef





Deliberar sobre el futuro de una sociedad es nada menos que discutir la infancia y la adolescencia hoy.

Eduardo Bustelo, 2010

Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Consejo Ciudadano del ODNA

Carolina Reed, Presidenta

Monseñor Eugenio Arellano
Raúl Baca
Luis Bakker
Adrián Bonilla
Ana Cordero

Alfonso Espinosa de los Monteros
Mario Jaramillo
Margarita Laso
Luis Maldonado
Medardo Mora

Fernando Navarro
Abelardo Pachano
Pablo Salazar
Nadya Vásquez
Juan Fernando Velasco

Secretaría Técnica del ODNA: Margarita Velasco, Alexandra Escobar, Tatiana Cevallos

Coordinación general del ODNA: Margarita Velasco Abad

Equipo editorial: Observatorio Social del Ecuador

Fundación Observatorio Social del Ecuador

Carolina Reed Coloma, Presidenta

Margarita Velasco Abad, Directora

Francisco Carrión Eguiguren, Alexandra Escobar García, Soledad Álvarez Velasco, Jesús Tapia López, Tatiana Cevallos Sanmartín

Plan Internacional

Rossana Viteri, Directora

Verónica Zambrano (Gerente de Programas), Leonor Fernández (Asesora Nacional de Derechos)

Save the Children - España

Marcelo González, Director de país en Ecuador

UNICEF

Nadya Vásquez, Representante de UNICEF en Ecuador

Berenice Cordero, Paúl Guerrero, Michel Guinand

El OSE agradece a Ludwig Guendel Representante adjunto de UNICEF-Bolivia

Traducción al Kichwa Cristóbal Quishpe

Fotografía Cristóbal Corral y Alexandra Escobar García

Diseño gráfico Edward Cooper

Imprenta Noción

© 2012, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia,
Plan Internacional, Save the Children, UNICEF

Secretaría Técnica del Observatorio

Fundación Observatorio Social del Ecuador

Portete E13-189 y Eloy Alfaro, Quito, Ecuador

www.odna.org.ec

Tel: (593 2) 244 3516 ext. 116

ISBN: 978-9942-9890-0-0

Primera edición: 2.000 ejemplares

Enero del 2012

Para reproducir cualquier sección de esta publicación es necesario solicitar permiso.

Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas y sin fines de lucro.

UNICEF no se hace responsable de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparte necesariamente todos los contenidos aportados en la misma. No se hace responsable ni directa ni subsidiariamente de las posibles reclamaciones que podrían derivarse de los contenidos de la publicación.



Contenidos

Presentación	2
Prólogo	6
Introducción	12
Parte I Más allá de la Convención de los Derechos del Niño	18
Parte II Niñez en un contexto de cambio: Ecuador 1990-2011	38
El escenario institucional y el movimiento de la infancia	40
El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011	52
Nuevas familias y viejos dilemas	70
Parte III Niñez y adolescencia en Ecuador 1990-2011	80
Del marco legal al ejercicio cotidiano del derecho	82
Avances y tensiones en la vida de la infancia y adolescencia del Ecuador	92
Parte IV Riesgos presentes y futuro: violencia e infancia	178
Estado, sociedad y violencia en niños, niñas y adolescentes Reflexiones desde perspectivas cualitativas de lo social	180
Reflexiones en torno a la violencia en y desde la escuela en Ecuador. Entre la invisibilización y el silencio institucional	196
Las relaciones niñez y adultos en las familias ecuatorianas	216
Cifras	228
Kichwa	266
Sobre los autores	272
Glosario	276

Presentación

Una década monitoreando
el cumplimiento de
los derechos



El Observatorio de los Derechos de la Niñez, ODNA presenta su tercer Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Este informe analiza a profundidad los cambios en los últimos veinte años en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos, utilizando las últimas fuentes de información disponibles en el país.

El ODNA nació hace diez años, cuando la Fundación Observatorio Social del Ecuador y UNICEF se unieron para diseñar un modelo novedoso de monitoreo y vigilancia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El reto fue encontrar una manera de visibilizar las diferencias en el cumplimiento de los derechos de la niñez que sea rigurosa y que comunique de manera potente las brechas existentes. Adicionalmente, fue necesario encontrar un mecanismo de vigilancia ciudadana que asegure independencia y objetividad en esta tarea.

Para visibilizar la situación de la niñez fue importante tener una medida que permita cuantificar los avances o retrocesos y las brechas en el cumplimiento de sus derechos. Para ello el ODNA y UNICEF diseñaron los Índices de Cumplimiento los Derechos de la Niñez y Adolescencia, IDN, tres indicadores que miden el grado de cumplimiento de los derechos a vivir, a crecer saludablemente y a desarrollarse, en cada etapa del ciclo de vida. Su mensaje es poderoso: con tres números, todas y todos los ciudadanos recibimos en una calificación la evaluación del cumplimiento de los derechos de la niñez. La Secretaría Técnica del Observatorio, un espacio de alta calidad técnica y credibilidad, es la encargada de calcular y difundir estos índices.

Para hacer efectiva la vigilancia ciudadana, de manera independiente y objetiva, se conformó el Consejo del Observatorio de los Derechos de la Niñez, un grupo muy diverso de ciudadanos y ciudadanas unidos por un interés

común: el bienestar de la niñez ecuatoriana. Sus miembros vienen de diferentes partes del país, tienen diversas ideologías y realizan actividades distintas académicas, sociales, empresariales y artísticas. Su tarea es hacer visible, en el ámbito donde cada uno tiene influencia, la situación de riesgo de la niñez y la adolescencia, abogar ante las instituciones públicas y privadas por el cumplimiento de los derechos de la infancia promover la educación de todos los ecuatorianos sobre el ejercicio de estos derechos.

En estos diez años el ODNA ha cumplido con su tarea: ha vigilado de manera permanente y autónoma el cumplimiento de los derechos de la niñez. La información tiene legitimidad y es usada en el sector público y privado. Además de las evaluaciones nacionales de la situación de la niñez, se ha proporcionado información sobre el cumplimiento de los derechos a 44 municipios y 3 prefecturas. Ha existido apertura de algunos funcionarios públicos a la noción de vigilancia independiente basada en información confiable. Por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública solicitó la veeduría del Observatorio para los casos de mortalidad neonatal en algunos hospitales del país. La discusión sobre la situación de la niñez se ha extendido a ámbitos que no han sido la audiencia tradicional.

Sin embargo, al final de esta década son muchos los retos. Se diseñó un modelo de vigilancia a partir del Código de la Niñez y se ha trabajado cercanamente con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Los cambios institucionales presentan un nuevo escenario al que el Observatorio deberá adaptarse y fortalecerse. La participación ciudadana desde los Observatorios está reconocida en la Constitución del 2008. El desafío del Observatorio es seguir levantando la voz a favor de la infancia ecuatoriana y transferir conocimientos en materia de veeduría social a fin de que los y las ciudadanas, desde cada uno de los sectores levanten la voz de la infancia, niñez y adolescencia ecuatorianas.

Carolina Reed Coloma
Presidenta del ODNA

Nadya Vásquez
Representante de UNICEF en Ecuador

El Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia nació hace 10 años, cuando la Fundación Observatorio Social del Ecuador y UNICEF se unieron para diseñar un modelo novedoso de monitoreo y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia.

Prólogo



El trabajo conjunto por la niñez

Es una gran satisfacción para Plan Internacional presentar, conjuntamente con el Observatorio de los Derechos de la Niñez, UNICEF y Save the Children, la publicación Estado de los Derechos de Niñez y Adolescencia en el Ecuador.

En sus 75 años de trabajo en el mundo, Plan Internacional ha trabajado arduamente por la protección integral de la niñez. Utilizando diferentes estrategias de acuerdo al avance en los abordajes en infancia, Plan ha ido fortaleciendo su experticia hasta desarrollar su enfoque de trabajo con niñas, niños y adolescentes basado en los derechos humanos. Este enfoque se fundamenta en los derechos de la niñez, teniendo a la Convención de los Derechos del Niño, de cuya elaboración fuimos parte, como nuestro principal marco.

En Plan Internacional estamos convencidos que la contribución a la garantía de derechos que podemos hacer como Organización pasa por un arduo trabajo en posicionarse en la agenda pública el tema de infancia, así como en la capacidad de incidir en la política pública. Para ello Plan en Ecuador trabaja en base a tres estrategias claves: contribuir al fortalecimiento de los garantes de los derechos, apoyar el empoderamiento de los titulares de los derechos y favorecer espacios de encuentro entre estos dos actores. Para Plan es la conjunción de estos esfuerzos, tanto con el Estado como con la sociedad civil, muy especialmente las niñas, niños y adolescentes, lo que hace posible contribuir a fortalecer el diseño y aplicación de la política pública de infancia en el país.

Ecuador al momento cuenta con un marco bastante auspicioso para la infancia y adolescencia: la Constitución de la República implanta en su Artículo 341 el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, el Artículo 342 establece que el Estado asignará los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del mismo.

Por otra parte, el Decreto ejecutivo No. 179 declara la protección integral de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos como Política de Estado, con la finalidad de lograr su desarrollo integral. El Decreto requiere y convoca la participación activa de todas las y los actores para avanzar en la consecución de las metas planteadas en el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

El Acuerdo Nacional por la Niñez y la Adolescencia determina que se desarrollen políticas de inversión social adecuadas y medidas legislativas, administrativas y judiciales concretas para garantizar a los niños, niñas y adolescentes todos sus derechos.

Finalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, COOTAD, promueve los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria y determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Frente a este marco institucional del país, que va muy de la mano con la visión, misión y enfoque de trabajo de Plan Internacional, nuestro objetivo estratégico en Ecuador durante los últimos años ha sido precisamente contribuir a la protección integral de la niñez y adolescencia. Teniendo presencia en territorios de 11 provincias del país, hemos tenido la oportunidad de trabajar para contribuir al funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Protección. Uno de nuestros ejes de trabajo ha sido la promoción de políticas públicas en los gobiernos locales, tanto provinciales, municipales como parroquiales, con la participación de la sociedad civil.

Estas políticas deben estar orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes fundamentándose en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño como son: el interés superior del niño y niña, el principio de prioridad absoluta, la igualdad y no discriminación, la garantía del Estado, la co-responsabilidad de la familia y la comunidad, la participación ciudadana y la vigilancia social. Consideramos que los esfuerzos en desarrollar políticas públicas locales contribuyen a proteger y desarrollar el capital humano y social, apoyan la construcción de ciudadanía y contribuyen al fortalecimiento de los gobiernos locales.

La publicación "Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia" permitirá precisamente contar con mayor y mejor información para el diseño de políticas públicas, que favorezcan una mayor inversión social destinada al mejoramiento de condiciones de vida y a la protección de niñas, niños y adolescentes.

Rossana Viteri
Directora de Plan Internacional Ecuador

Aliados de la niñez y la adolescencia ecuatoriana

El compromiso de Save the Children es impulsar avances significativos en la forma en que el mundo trata a los niños y niñas para generar cambios inmediatos y duraderos en sus vidas. Este mandato se traduce, en Ecuador, en los programas que impulsa conjuntamente con sus socios locales, basados en un enfoque de derechos humanos donde las personas, más allá de su edad, sexo, etnia, religión, pero en especial los niños y niñas como sujetos de derechos, alcancen las condiciones mínimas para vivir con dignidad.

Nuestro accionar, además de fundamentarse en un imperativo ético, se sustenta en la normativa nacional e internacional de protección de los derechos de la infancia. De ahí que la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos sean algunas de las herramientas primordiales de consulta y aplicación con que nuestra institución promueve iniciativas en defensa activa de los intereses de los niños y niñas, especialmente de los más vulnerables, y así incidir en la generación y aplicación de políticas públicas.

Una de estas iniciativas es velar porque los países signatarios de la Convención cumplan con lo establecido en

éste y otros instrumentos internacionales. El respeto a los derechos de los niños y niñas establecidos en la Convención exige asumir el principio de integralidad de éstos, mediante la aplicación de políticas públicas, coordinadas y flexibles, que consideren la diversidad de las necesidades de la infancia.

El trabajo que realizamos en alianza permanente con organizaciones diversas nos muestra que el marco normativo nacional e internacional no siempre encuentra en el Ecuador su correlato en un mayor bienestar de la infancia como sujeto de derechos. Es por ello que consideramos oportuno apoyar las iniciativas de investigación, que como las encontradas en este libro, permiten conocer desde una visión analítica el estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador, en el espíritu de que sus resultados se traduzcan en el fortalecimiento del conjunto de políticas, programas y acciones que el Estado debe garantizar en todos sus niveles, no sólo desde la normatividad sino también con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Marcelo González
Director de Save the Children España

Introducción



A lo largo de esta década, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, recorrió alrededor de 21 ciudades de la Costa, Sierra y Amazonía ecuatoriana monitoreando la situación de la niñez y de la adolescencia. En dicho recorrido se realizaron conversatorios, reuniones y talleres con la participación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, UNICEF, Plan Internacional, Save the Children, líderes locales, comunicadores, representantes políticos y personas que trabajan en temas relacionados con la niñez y la adolescencia. Una vez que presentábamos diversos datos cuantitativos sobre la situación de la infancia ecuatoriana, esos actores locales nos planteaban: ¿por qué en el país sucede aquello que el ODNA describe? y, ¿qué relación existe entre los procesos decisorios de los gobernantes, el modelo del Estado ecuatoriano, sus políticas públicas y la infancia?

El presente volumen se suma a la serie Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Ecuador, EDNA, que cuenta con dos libros publicados, el uno en 2003 y el otro en 2006. No obstante, en el EDNA 2011 hemos intentado dar un paso más para dar cabida a una reflexión crítica que permita efectivamente sugerir respuestas frente a esas interrogantes que han acompañado nuestro trabajo a lo largo de estos años.

El objetivo de este nuevo libro es demostrar que el bienestar de la infancia es el resultado de la confluencia de algunos avances sociales, culturales, económicos y políticos. Primero, de una mejor calidad de vida para todas las familias ecuatorianas. Segundo, de la transformación de los patrones culturales de relacionamiento entre los adultos, adultos y niños, y sus pares. Tercero, del cambio de la escuela como espacio de construcción de la ciudadanía expresado a través de las relaciones entre los niños y sus docentes, la escuela y la familia. Y, finalmente, de la existencia de un proyecto estatal y societal que busque la inclusión social, la redistribución del ingreso, la participación del sector privado con responsabilidad, la existencia de un sistema de justicia eficiente con posibilidades reales de participación ciudadana, y la presencia de un Estado que garantice los derechos en todos los territorios.

Para alcanzar esta ambiciosa y compleja reflexión hemos invitado a diversos investigadores que, con sus atinadas

interpretaciones críticas sobre el Estado y la sociedad ecuatoriana, han permitido dar cuenta de las transformaciones sucedidas a lo largo de 21 años después de la firma de la Convención de los Derechos del Niño, CDN. Si bien el Consejo del ODNA no comparte necesariamente la visión de todos los articulistas invitados, cree que es fundamental abrir espacios de debate democrático que incentiven a la reflexión crítica más allá de la producción y uso de la información.

Esta publicación está organizada en cuatro partes. En la primera (*Más allá de la Convención*), sin dejar de reconocer los logros que trajo la firma de la CDN, se analizan las limitaciones existentes en este instrumento legal a la hora de llevarlo a la praxis. Se plantean algunas conjeturas en torno al rol que los Estados y las sociedades contemporáneas podrían asumir de cara a modificar esa compleja brecha entre los avanzados postulados legales y la excluyente y violenta realidad contemporánea que sigue afectando a la situación de la niñez y adolescencia en el mundo.

A lo largo de la segunda parte, compuesta por tres artículos, se muestra el marco contextual del Ecuador en los últimos 21 años integrando dos perspectivas: los cambios estatales y los que entrañan modificaciones en la esfera privada de las familias. Santiago Ortiz Crespo, analiza las oportunidades y restricciones del Movimiento de la Infancia. Además, hace referencia tanto al escenario que predominó en el país desde la década de 1990 como al nuevo espacio que abre la Constitución del 2008 y los cambios que plantea la *Revolución Ciudadana*. Así, señala los avances normativos e institucionales logrados a nivel nacional y local, visibilizando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Interpretando el nuevo marco constitucional, que propone la eliminación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su integración en el Consejo de la Igualdad, el autor alerta sobre las nuevas oportunidades y desafíos que existen para las organizaciones que trabajan por la infancia, potenciando sus fortalezas, actualizando sus prioridades programáticas y replanteando sus estrategias para intervenir en la agenda pública tanto a nivel nacional como local.

En el segundo artículo, elaborado por Franklin Ramírez Gallegos, se profundiza en el contexto general del país lo que permite explicar por qué la situación de la niñez cam-

bia de la mano de las modificaciones del Estado y la sociedad en estas dos décadas. Además, se explora la dinámica del conflicto político desatado en el país frente a la implantación de la agenda neoliberal durante las décadas de 1980 y 1990 y, desde el segundo lustro del siglo XXI, en torno a la configuración de un contexto de oportunidad que abre las opciones para la superación de una constelación de políticas públicas. En ambos escenarios se hace énfasis en las dimensiones de la lucha política, y en el problema de la autonomía relativa del Estado y sus consecuencias en la orientación histórica de los patrones de desarrollo del país, las pautas redistributivas y la intervención del Estado en sus modos de relacionamiento con la economía y la sociedad. Termina este artículo con una importante reflexión sobre el sentido y limitación de constituir un Consejo de Igualdad donde la problemática de la niñez y la adolescencia debería incluirse dentro de una noción de grupo etario o generacional que opere sobre el conjunto del ciclo de vida de todo ser humano.

En el tercer artículo de esta segunda parte, Gioconda Herrera Mosquera sugiere respuestas frente a algunas preguntas relacionadas con los cambios de la familia en la última década dando cuenta de que si bien existen ciertas transformaciones en la configuración de las mismas, persisten viejos dilemas. Dicha reflexión se ejemplifica a partir de la experiencia migratoria, y de los debates en la coyuntura de la Asamblea Constituyente de 2007. La autora sostiene que las tensiones de la familia migrante en realidad reflejan una disputa en juego entre diversos sentidos en torno a las familias en la sociedad ecuatoriana contemporánea.

La tercera parte, elaborada por la Secretaría Técnica del ODNA, recoge los impactos directos que la CDN ha tenido sobre la normativa legal y sobre la situación de la niñez y adolescencia en Ecuador entre 1990 y 2011. En el primer caso, se demuestra cómo en el país se han adoptado cambios fundamentales en su marco legal: el reconocimiento constitucional de la infancia como sujeto de derecho, la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia, y la voluntad de construir un sistema de protección integral. Adicionalmente, se señalan los avances y limitaciones que persisten en la aplicación de la Convención. En el segundo caso, a través de la interpretación de indicadores sociales, se da cuenta de los avances y limitaciones en el

cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entre los principales avances figuran: el descenso de la mortalidad de la niñez e infantil; el incremento de la asistencia en el sistema educativo de la niñez; la importante reducción del trabajo infantil y de la pobreza extrema por ingreso. También se demuestra cómo persisten grandes pendientes que se inscriben dentro del contexto de un país pobre, desigual y que impide efectivizar el pleno cumplimiento del Estado de derechos. Las tensiones provocadas por la ausencia del Estado para acompañar éstas y otras problemáticas, sobre todo en algunos territorios, ha ido consolidando una violencia silenciosa hacia la niñez y adolescencia reflejada en la explotación sexual, la trata de niños, la situación de los adolescentes infractores y la desprotección de la niñez marcada por la migración.

Esta situación antes descrita es corroborada a través del uso de los Índices de Cumplimiento de Derechos de la Niñez, IDNs, medida creada por el ODNA para monitorear la situación de la niñez. Los IDNs sólo muestran avances para los niños y niñas en sus primeros años (0 a 5 años, IDN-1) y estancamientos tanto para la edad escolar, IDN-2, 6 a 11 años, cuanto para los y las adolescentes, IDN-3, 12 a 17 años. Los grandes ausentes de las políticas públicas en la última década fueron estos grupos de niños y niñas, para los cuales hay que diseñar acciones integrales y consistentes.

Tres artículos componen la cuarta parte de este libro en la que se analiza la violencia desde su multidimensionalidad con el propósito de interpretarla como producto de relaciones estatales, sociales y culturales que afectan la vida cotidiana de la infancia. Alejandro Agudo Sanchíz y Yerko Castro Neira, utilizando enfoques cualitativos y críticos de la antropología, analizan las relaciones entre violencia, niñez y adolescencia. Los autores destacan que la violencia se ha transformado en un poderoso factor organizador de las relaciones sociales y de la propia configuración de las sociedades contemporáneas, hecho que incide en la vida de la niñez y de la adolescencia. Para llegar a estas conclusiones, Agudo Sanchíz y Castro Neira indagan en el Estado, las familias, los medios de comunicación y los efectos que las relaciones entre todos ellos tienen sobre las subjetividades y el mundo de las ideas. Su mirada atenta y profunda hacia estas cuestiones nos propone desnaturalizar la violencia y dejar de concebirla como un aspecto

habitual en la vida de la niñez en nuestro continente y en especial en nuestro país.

Analia Minteguiaga reflexiona en torno a las formas de violencia que se ejerce en y desde la escuela entendiendo que ésta tiene una especificidad por las características únicas que reviste esta institución. Utilizando datos cuantitativos, la autora interpreta de manera crítica cuatro aristas de esta compleja problemática que no siempre son vislumbradas desde el debate de la academia local, ni en los medios de comunicación: 1- la escuela y su propuesta de vínculo entre el docente y el alumno; 2- la escuela como "ambiente" para el proceso de enseñanza-aprendizaje; 3- la escuela como ámbito de transmisión de normas fundamentales de convivencia social; y, 4- la escuela en tanto espacio generador de expectativas futuras individuales y colectivas promisorias y progresistas. La mirada crítica de Minteguiaga en torno a la violencia escolar se vincula con la discusión sobre los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y nos llama la atención sobre la necesidad de cuestionar socialmente la invisibilización de la violencia escolar y el silencio institucional frente a la misma.

El artículo de Diego Pólit Corral, concluye la cuarta sección de este volumen. Tomando como base a las tres encuestas nacionales sobre niñez y adolescencia realizadas desde el

2000, el autor analiza la evolución que durante la última década han tenido las formas de relacionamiento cotidiano entre adultos, niños y niñas. Así, relacionando ciertas características de los padres y madres (como pertenencia étnica, lugar de residencia, región geográfica, instrucción y edad del jefe-a de hogar) y de los niños (edad y género), da cuenta de las formas de relacionamiento agrupándolas en cuatro categorías: 1- buen trato; 2- maltrato culturalmente aceptado; 3- maltrato extremo; 4- indiferencia. Este análisis le permite demostrar cómo esas formas de relacionamiento son incompatibles con la concepción de la niñez y adolescencia como sujeto de derechos.

Este libro cierra un ciclo de la historia del trabajo del Movimiento de la Infancia ecuatoriana inspirado en la Convención. Uno más de sus logros ha sido demostrar la alta complejidad que implica construir un sistema integral de protección de la niñez. Este inmenso esfuerzo de quienes trabajaron durante dos décadas por la infancia, es el incentivo para que a partir de él se diseñe y se ponga en marcha el sistema de protección social, desde un enfoque de derechos. Esperamos que el análisis de la situación de la infancia ecuatoriana que se recoge en este libro sea propicio para orientar y profundizar acciones, planes y políticas a favor del cumplimiento de los derechos de la niñez, la adolescencia y sus familias.

Parte I

Más allá de la
Convención de
los Derechos del Niño



Más allá de la Convención de los Derechos del Niño¹

Cada generación de niños ofrece a la humanidad
la posibilidad de reconstruir al mundo de su ruina
(Eglantyne Jebb, 1920)²

La Primera Guerra Mundial había cesado. En ese contexto de dolor y muerte, las imágenes de niños hambrientos, pobres, desatendidos, viviendo en condiciones insalubres, heridos y sufriendo calaron hondo en la memoria de quién elaboraría la primera Declaración de los Derechos del Niño. Las incalculables secuelas de ese conflicto armado, fueron los principales motivadores para que Eglantyne Jebb, una aristócrata intelectual inglesa, fundase en 1920 la primera Alianza Internacional para Salvar a los Niños, Save the Children. Los recursos económicos y materiales que Jebb recaudaba con su gestión, se destinaban a atender y mejorar las condiciones de vida de miles de niños afectados por la guerra. Ante este escenario de negación frente a la niñez, Jebb se preguntaba cómo era posible que entre tanta evidente miseria, en la que crecían y sobrevivían los niños, los adultos no fuesen capaces de mirarlos, de reaccionar a su favor y sobre todo, de comprender que “todas las guerras son guerras contra los niños”, y que urge hacer lo imposible para evitarlas (Jebb, [1919], en Save the Children, 2008).

Paradójicamente, ese cruento contexto de violencia, fue el que propició el inicio de la visibilización de la niñez y de la lucha por la garantía de sus derechos en la esfera pública. En esos años de posguerra, un paso importante se dio cuando se creó el primer instrumento que comprometía a los Estados miembros de la recién creada Sociedad de las Naciones, a velar por los derechos de la niñez. Ese instrumento era la Declaración de los Derechos del Niño, elaborada precisamente por Eglantyne Jebb en 1923 y aprobada por la Quinta Asamblea General de la Sociedad de las Naciones en 1924. A través de esa Declaración, y en tan sólo cinco artículos, Jebb instaba, a que los hombres y las mujeres de todos los países, declaren y acepten como su obligación, por encima de cualquier consideración de raza, nacionalidad o creencia, que los niños reciban la protección, atención y los medios materiales y espirituales más adecuados para que estén prevenidos de cualquier forma de explotación y por ende se asegure así su pleno crecimiento y desarrollo (Save the Children, 2008; UNICEF, 2008).

Prácticamente un siglo ha transcurrido desde que Jebb militaba a favor de la infancia y sus derechos. Desde entonces una serie de significativos avances en la situación de la niñez han tenido lugar a nivel planetario. Sólo en términos legales entre 1924 y 2007, once normas internacionales han sido firmadas y ratificadas por la gran mayoría de países miembros del Sistema de Naciones Unidas. Todas esas normativas, han ido propiciando a que los Estados miembros, unos con más injerencia que otros, visibilicen a la niñez y a la adolescencia y tomen acciones específicas a su favor. De hecho, la esperanza de vida al nacer ha aumentado; las tasas de mortalidad infantil se han reducido; más niñas y niños finalizan sus estudios primarios; menos niños y niñas son desnutridos; la pobreza extrema y por necesidades básicas insatisfechas, que afectan directamente a la infancia, también han ido aminorando en las regiones más pobres del mundo; y además, un movimiento mundial a favor de la niñez (conformado por organizaciones de base, ONGs y activistas independientes) se ha ido consolidando, sobre todo desde las últimas décadas del siglo XX, creando diversos mecanismos de exigibilidad ante los Estados para que éstos últimos cumplan con su compromiso con la infancia (Veneman, 2009:ii).

Entre esas once normas internacionales, a no dudarlo, aquella que ha representado un punto de inflexión en la relación entre Estado, sociedad civil e infancia, fue la firma de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, adoptada en 1989 y entrada en vigencia en 1990. La firma de la Convención, fue producto de un largo proceso histórico, en cuyos orígenes consta por un lado, el importantísimo accionar de Jebb, y por otro, el del movimiento mundial a favor de la infancia. Con la firma de la Convención, por primera vez, por lo menos en términos legales, los niños, niñas y adolescentes serían considerados como sujetos de derecho, y ya no como “adultos menores”, objeto de intervención y de corrección estatal y social. Y, además, a diferencia de las Declaraciones de 1924 y la subsiguiente de 1959, donde se expresaban tan sólo las aspiraciones de la comunidad internacional en relación con la infancia, a partir de la CDN se genera el primer instrumento legal

¹ Este capítulo fue escrito por Soledad Álvarez Velasco para el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

universal que conmina a los Estados firmantes a que hagan modificaciones legales específicas en sus constituciones para garantizar así el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia (UNICEF, 2009).

Aún cuando no podemos aminorar ni esos evidentes logros, producto de ese histórico tránsito a favor de los derechos de la infancia, y sobre todo, a partir de la firma de la Convención, tampoco hemos de obviar los enormes desafíos que, frente a la situación mundial de la niñez, desde hace más de un siglo, no sólo que han quedado irresueltos, sino que, en algunos casos, incluso se han complejizado cada vez más.

De los 2.200 millones de niños y niñas que viven en el mundo, 1.000 millones lo hacen sumidos en la pobreza. Esto significa que uno de cada dos niños es privado de los derechos a vivir en condiciones dignas con sus necesidades básicas satisfechas, a tener una buena nutrición, a tener acceso a agua y saneamiento, a recibir atención de salud, a acceder al sistema educativo, y a tener oportunidades de vida. Esas limitadas condiciones en las que crece y sobrevive más de la mitad de la infancia mundial, también inciden en que la salud y la nutrición de las madres sea deficiente lo que causa que cerca del 14% de los niños y niñas tengan bajo peso al nacer; en que anualmente mueran durante el primer mes de vida cerca de 4 millones de recién nacidos; en que más de 140 millones de niños y niñas menores de 5 años sean desnutridos; en que la neumonía y las enfermedades diarreicas sigan originando la muerte de casi el 40% de los niños y niñas menores de 5 años; y en que alrededor de 100 millones de niños y niñas en edad escolar primaria no estén matriculados en ese tipo de enseñanza (UNICEF, 2009).

A este nada alentador panorama se suma un hecho todavía más complejo que al parecer se ha convertido en el signo de la época contemporánea: la cada vez más evidente deshumanización de las relaciones sociales con la niñez en el mundo. Entre 500 y 1.500 millones de niños y niñas anualmente son víctimas de alguna forma de violencia. Alrededor de 150 millones de niños y niñas de 5 a 14 años están atrapados en el trabajo infantil (UNICEF, 2009). Alarmantemente, formas de esclavitud moderna se multiplican clandestinamente como parte del comercio global a lo largo del planeta, afectando como mínimo a 4 millones de personas cada año, la mayoría de ellas mujeres, niños y niñas (Naím, 2006:30). 2.4 millones de personas en el mundo son víctimas de redes de trata y tráfico de personas y se ven obligadas a realizar trabajos forzados, las mujeres y las niñas constituyen alrededor del 80% de las víctimas identificadas (OIT, 2005 en Plant, 2007; UNODC, 2009). Es más, en todas las regiones del mundo se han detectado redes de trata de niños y niñas, y en algunos países esa es la principal modalidad para la trata de personas. De hecho, del total de víctimas de trata alrededor del mundo, entre el 15% y el 20% son niños, niñas y adolescentes (UNODC, 2009)

Increíblemente la primera década del siglo XXI se cierra con imágenes un tanto similares a las que Eglantyne

Jebb veía cuando recorría los sórdidos parajes que dejó la Primera Gran Guerra: hoy, la mitad de la infancia mundial sobrevive entre la pobreza, el sufrimiento, el abuso, la insalubridad, la desatención y la invisibilización. Salvo por algunos países de medio-oriente, África y Asia, el mundo actualmente no está ante un explícito conflicto bélico mundial como aquél en el que militó Jebb. De ahí que llame todavía más la atención el hecho de que continuamente se multipliquen esas imágenes de millones de niños y niñas que crecen entre continuas formas de exclusión, injusticia y sobre todo, violencia. No obstante, imágenes como esas no sólo se producen en tiempos de guerra, sino también en la vida cotidiana (Scheper-Hughes, 1996); un gran porcentaje de la niñez y adolescencia es continuamente invisibilizada y altamente violentada.

¿Qué es lo que no hemos sido capaces de transformar en estas ocho décadas? ¿Por qué a pesar de la existencia de tantos instrumentos legales, de acuerdos internacionales, de políticas estatales, y de acciones sociales, la situación vital de la mitad de los niños y niñas en el mundo todavía sigue estando teñida de desigualdad, pobreza, discriminación y violencia? ¿Por qué nos hemos ido habituando a esas imágenes de violencia que afectan a la infancia?

Si vamos más allá de los avances legales acontecidos en casi un siglo, contradictoriamente develamos una dolorosa y altamente compleja realidad. Evidentemente existe una enorme brecha entre esos logros legales y la vida cotidiana de millones de niños y niñas. Es más, por detrás de esos avances legales, descubrimos que hay una historia que poco conocemos, o mejor dicho, que al parecer, estratégicamente poco nos interesa conocer, y por ende modificar.

A lo largo de esta primera sección, quisiéramos ir precisamente más allá de uno de los instrumentos universales que mayor acogida y mayores avances ha logrado, por lo menos en términos legales, frente a la situación de la niñez en el mundo, la Convención de los Derechos del Niño. Tal como lo enunciamos anteriormente, la Convención, es por un lado, un instrumento que recoge las aspiraciones de un histórico andar a favor de la infancia, y por otro, un punto de inflexión en la forma en que los Estados y las sociedades supuestamente conciben, se relacionan y reaccionan frente a la niñez. Sin dejar de reconocer los evidentes logros que la Convención ha traído, menos ahora cuando se conmemoran los 21 años de su firma, quisiéramos indagar en los límites que puede tener este instrumento, sobre todo, a la hora de su efectiva aplicación. Esta exploración crítica tiene como objetivo sugerir algunas respuestas tentativas a esas complejas interrogantes previamente planteadas. Respuestas, que sin duda, encuentran conexiones directas con muchas de las argumentaciones que los otros autores, que forman parte de este volumen colectivo, también sugieren. En nuestro caso, hemos dividido a este escrito en tres secciones. En una primera parte, haremos un repaso del tránsito histórico hacia la CDN y de los mayores avances que su puesta en marcha suponen en la situación de la niñez y adoles-

² Eglantyne Jebb, 1920 en Save the Children, 2008.



cencia en el mundo. En una segunda sección, en cambio, nos concentraremos en un análisis más bien crítico en torno a las posibles limitaciones de este instrumento internacional. Esta reflexión nos llevará a una última parte, donde nos interesa señalar algunas conjeturas que permitan alertar a los Estados firmantes y a las sociedades contemporáneas, sobre la inminente necesidad de resolver esa enorme brecha entre los avanzados postulados legales y esa compleja, excluyente y violenta realidad. Transformar esas imágenes que tienen un halo de guerra y revertir esa negación frente a la niñez, son ahora nuestros mayores desafíos.

1. De objetos de intervención a sujetos de derechos³

La adopción de la CDN, puede ser vista, como la culminación de un largo proceso histórico internacional a favor de los derechos de la infancia. Si el fin de la Primera Guerra Mundial dio paso, en 1924, a la primera Declaración de los Derechos del Niño –también conocida como la Declaración de Ginebra–, el término de la Segunda Guerra Mundial, derivó, en cambio, en la creación de dos organizaciones internacionales que fueron fundamentales (e incluso

una de ellas lo sigue siendo) para continuar impulsando en el mundo la causa a favor de la infancia. Así, en 1946, desde la Organización de las Naciones Unidas, se crearon, por un lado, el Fondo Internacional de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, por sus siglas en inglés, con el propósito de dar asistencia directa a la niñez afectada por la guerra⁴. Y por otro, también se instauró la primera Unión Internacional de Protección de la Infancia, UIPI⁵. La creación de ambas instancias, incidió directamente para que en 1948, como parte de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 25, se establezca que la infancia también tiene “derecho a cuidados y asistencia especiales” (UNICEF, 2009).

Este avance fue clave ya que dejó sentado un precedente para que una década más tarde se reconozcan ciertos derechos de la niñez, con independencia y especificidad propia frente a los de los adultos. Fue así como, en 1959, y siempre con la incidencia tanto de la UIPI como de UNICEF, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una segunda Declaración de los Derechos del Niño. En ella se recogieron los primeros postulados, aquellos propuestos por Eglantyne Jebb, y, a la vez, se reconocieron por primera vez algunos derechos específicos para la infancia. Entre éstos figuraban: el derecho a la libertad;

³ Para esta apartado, se ha re-elaborado una versión previa recogida en el artículo “El tránsito de los derechos: un análisis de la relación entre el Estado, la sociedad civil, y los derechos de la niñez y adolescencia ecuatoriana en las últimas cinco décadas”, realizado por Soledad Álvarez Velasco para el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Álvarez Velasco, 2010).

⁴ En 1953, UNICEF se convirtió en parte permanente del Sistema de Naciones Unidas, y desde entonces su espectro de acción se amplió, y actualmente provee asistencia humanitaria y apoya al desarrollo de la niñez y de las madres en todos los países pobres al rededor del mundo (UNICEF, 2010).

⁵ La Unión Internacional de Protección de la Infancia, UIPI, emergió de una alianza estratégica entre la Unión Internacional Save the Children y la International Association for Child Welfare. Su sede estaba localizada en Bruselas (UNICEF, 2009).

contra la discriminación; a tener un nombre y una nacionalidad; a la educación; a la atención de la salud; y a una protección especial (UNICEF, 2008 y 2009).

A pesar de que estos reconocimientos, significaron un importante avance en el tránsito hacia los derechos, la Declaración de 1959 seguía basada en la así llamada Doctrina de Situaciones Irregulares. Es decir, en una concepción que priorizaba la intervención y corrección estatal y social a los niños, niñas y adolescentes, sin reconocer su autonomía y menos aún su condición de sujetos de derechos (UNICEF, 2009, 2008, ODNA, 2003).

Esta doctrina estaba inspirada en la creación del primer Tribunal de Menores a finales del siglo XIX. Partía de la premisa de que la niñez y adolescencia, al ser una etapa previa a la adultez, requería de la intervención directa del Estado o de la familia para asegurar la formación de individuos rectos, obedientes, productivos, que sean útiles a la sociedad y que reproduzcan el orden social establecido⁶. Así, la primera etapa vital de todo ser humano, era considerada, en términos generales, como menor, menos válida y, poco o nada útil para la sociedad. Por lo tanto, el presente de esa minoridad interesaba en la medida en que el Estado y la sociedad intervengan para reformar a esos “menores” que en el futuro tendrían cabida en el espacio público al llegar a una etapa mayor y “seria”, que era la adultez. Dentro de esta doctrina se estipulaban dos posibles situaciones para los menores de edad: 1- una situación de regularidad o normalidad, en la cual esa intervención y formación estaba a cargo del núcleo familiar, específicamente de la madre, y, 2- una circunstancia de irregularidad o anormalidad, donde los “menores”, al quedar fuera del núcleo familiar, en condiciones de abandono, en la calle, en peligro, pobreza o delincuencia, debían necesariamente ser intervenidos por otras instituciones públicas que modifiquen y prevengan cualquier posible irregularidad en su comportamiento futuro. Así, y bajo esta doctrina, se daba paso a un modelo estatal –y también social– tutelar, proteccionista, reformador e incluso paternalista hacia los niños, niñas y adolescentes, quienes por ser considerados como seres desvalidos, e incluso “incompletos”, requerían de la permanente vigilancia, control y corrección tanto en el espacio público como en el privado (Laje, 1993, Ramírez, 1993, ODNA, 2003: 22-25, Blanco Escandón, 2006: 92-100).

El requerido tutelaje y la continua intervención estatal solo fueron posibles ya que durante las primeras décadas del siglo XX, a la adopción de nuevas herramientas legales, como los códigos de menores implementados en diversos países, le siguió la creación de diversas instituciones

sociales cuya prioridad era ejecutar las primeras políticas de intervención, que desde diversos frentes –sobre todo desde la esfera legal, la salud y la educación– tendrían que ejercer ese efectivo control social de los “menores”. Así, emergieron nuevos ministerios públicos, como el de educación, salud, asistencia y previsión social; tribunales, juzgados, internados y reclusorios para menores de edad; hospitales y escuelas se multiplicaron, así como, varias otras instancias benefactoras que acogían a “menores en situación irregular” (Laje, 1993, Alzate Piedrahita, 2002, ODNA, 2003: 22-25, Del Castillo Troncoso, 2003: 2-5)⁷.

El espíritu de la época configuró claramente una relación adulto-céntrica, donde los “menores” eran concebidos como objetos de tutelaje e intervención, sin particularidad alguna, sin presente, sin voz, y, por supuesto, sin ser sujetos de derechos. Desde esta doctrina, esas aparentes irregularidades de las que eran presa estos “menores”, así como su condición de seres desvalidos y hasta “desviados”, no eran consideradas como producto de las condiciones estructurales de contextos marcados por un desarrollo socio-económico desigual, inequitativo e injusto, sino que eran asumidas como supuestas características inherentes y hasta “naturales” de individuos “menores” o “incompletos” (Álvarez Velasco, 2010).

Esta detención que hemos hecho en la Doctrina de Situaciones Irregulares se debe a que el objetivo nodal que impulsó la entrada en vigencia de la CDN en 1990 fue precisamente transformar, abierta y decididamente, esta doctrina y avanzar hacia una nueva, la Doctrina de la Protección Integral, fundada en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Acoger esta nueva doctrina, implicaba que los Estados firmantes modifiquen sus marcos legales y adopten códigos específicos para la infancia elaborados bajo un marco de derechos y ya no bajo ese esquema interventor y correctivo. Sin embargo, ese no era el único objetivo de la CDN, había otro un tanto más difícil de alcanzar: revertir las relaciones adulto-céntricas, estatales y sociales, con la niñez y la adolescencia. Y esto se debía a lo siguiente. El hecho de concebir a los niños, niñas y adolescentes como “seres menores” que requieren de intervención, tal y como lo predicaba la Doctrina de Situaciones Irregulares, es, a no dudarlo, el argumento preciso para legitimar y justificar relaciones marcadas por la desigualdad de poder entre adultos e infantes, las cuales fácilmente derivan en abusos, dominio, ejercicio de diversas formas de violencias, y cómo no, violaciones a los derechos de la infancia. Si por más de seis décadas, bajo la Doctrina de Situaciones Irregulares, legalmente se dio cabida a una “legítima” intervención e imposición de adultos sobre niños, podemos conjeturar que esa forma de

⁶ En 1899 se crea en Chicago el primer Tribunal de Menores, pieza fundamental para configurar el sistema tutelar de menores en todos los países del mundo, y para aplicar un modelo estatal basado en el derecho penal protector y reformador. Este Tribunal fue el primero destinado a delinquentes jóvenes, cuya función, además de punitiva, era correctiva y educativa. Fue tal la novedad de contar con una instancia pública como este Tribunal, que sirvió de modelo para la constitución de diversos Tribunales de Menores en otros estados de la Unión Americana, en Europa y en América Latina. Actualmente estas instancias jurídicas y correctivas existen en todo el mundo, aunque su organización y su orientación difieren de unos países a otros. En estas diferencias se advierte una clara divergencia entre una concepción interventora, correctiva y otra fundada en los derechos humanos, particularmente en aquellos propios de la niñez y adolescencia (Sánchez Vázquez y Guijarro Granados, 2002; Sainz Cantero, 1991).

⁷ Aquello que ocurría en la esfera legal daba cuenta de dos hechos propios de esa época: 1- los jueces cumplían un rol paternal de corrección y protección hacia los menores en situación de irregularidad, y 2- al actuar con absoluta discrecionalidad frente a los menores, se evidenciaba que no existían garantías procesales, que los jueces podían disponer de los menores adoptando las medidas que estimasen convenientes, e interviniendo siempre y cuando haya peligro moral o material. Así, podía privar a los menores de libertad por tiempo indeterminado, y las medidas reeducativas podían ser, así mismo, indeterminadas. Las decisiones adoptadas, en ningún caso tomaban en cuenta la voz y la percepción de los menores. Estos hechos dan cuenta de que la concepción de derechos y de que los menores eran sujetos de derechos distaba mucho de lo que ocurría (Laje, 1993).

relacionamiento posiblemente se transmitió de generación en generación, al punto de convertirse en el “normal” modo en que los Estados y las sociedades se relacionan con la infancia. Complejo hecho que no sólo permite que las diversas formas de violencia, veladas y explícitas, que se ejercen en contra de la niñez y adolescencia se vayan reproduciendo e incluso incrementado, sino también perpetuando como parte de la habitual cotidianeidad en la que crecen y se desarrollan la población menor de 18 años. De ahí que adoptar una nueva concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, no sólo implique realizar modificaciones legales, sino, y sobre todo, revertir necesariamente esas históricas, y casi siempre violentas, relaciones adulto-céntricas.

Ahora bien, ¿qué fue lo que motivó ese tránsito de una doctrina a la otra? El inicio de ese proceso podría localizarse entre las décadas de 1960 y 1970. Pero, fueron en las décadas subsiguientes, cuando ese tránsito efectivamente se materializó en la firma de la CDN. Hagamos un repaso sucinto por ese proceso histórico para identificar ciertos hechos claves que nos permiten dar respuesta a esa necesaria interrogante.

1960-1970: el punto de partida

Esos fueron años sumamente convulsionados en términos políticos, sociales y culturales. En el mundo una serie de acontecimientos tuvieron lugar. Entre ellos: la configuración de un mundo bipolar (eran las décadas de la Guerra Fría); el triunfo de la Revolución Cubana; la emergencia de gobiernos dictatoriales de derecha, represivos y altamente violentos, sobre todo en el Cono Sur; el inicio de conflictos armados en países centroamericanos; la guerra de Vietnam; la emergencia de procesos de descolonización en África, entre tantos otros. Adicionalmente, estos mismos años estuvieron signados por la emergencia de movimientos contra hegemónicos que, alzando una voz crítica frente a la desigualdad que genera el capitalismo, por primera vez colocaban como parte de los debates públicos, la necesidad de visibilizar y politizar el debate en torno a los derechos de las mujeres, de los estudiantes, de los obreros y campesinos, de las minorías étnicas, y también sexuales (Thorne, 2004, Butler, 2010). En este contexto, marcado por un permanente cuestionamiento crítico y por una alta movilización social, dos hechos provocaron esa primera visibilización de la niñez y adolescencia en la esfera pública.

Primero- Derivado directamente de esos movimientos contra-hegemónicos, los movimientos feministas, a través de su lucha, evidenciaron la situación de exclusión, desigualdad y dominio en las relaciones de género. Dado que históricamente, y en casi todas las sociedades el rol primordial que se les ha asignado a las mujeres ha sido el de ser madres, el binomio madre-hijo ha estado inexorablemente ligado a su situación. Por lo tanto, en la medi-

da en que el movimiento feminista mostraba las limitadas condiciones y oportunidades de vida de las mujeres, de algún modo, también daba cuenta, de manera implícita, de lo que ocurría con ese binomio, y con la situación de los niños (Holmund, 2004, Mason, 2004, Mc Camant, 2004). Mientras las mujeres, como producto de esas luchas, ganaban terreno en el espacio público y el Estado iba garantizándoles nuevos derechos, así mismo se evidenciaba la necesidad de atender, a la par, a la niñez y adolescencia. Siguiendo el análisis que Kristi Holmund (2004) hace al respecto, a partir de 1970, por ejemplo, más mujeres se fueron profesionalizando e incorporando al mercado laboral, y de manera paralela, una serie de instancias sociales públicas destinadas al cuidado de infantes se fueron creando y multiplicando. A saber, centros de cuidado maternal, guarderías, escuelas, así como nuevos sistemas de beneficencia pública enfocados en el cuidado de la infancia (Holmund, 2004). Así, la visibilización de las mujeres y la lucha por la igualdad de sus derechos, incidió directamente en una primera visibilización de la situación de la niñez y adolescencia.

Segundo. Hasta la década de 1960 los niños, niñas y adolescentes prácticamente no existían como tales ni en las agendas políticas, ni en el diseño o ejecución de políticas públicas específicas, como tampoco en las investigaciones sociales que desde la academia se realizaban. En pocas palabras no eran “objeto” de mayor interés público. Sin embargo, y tal como lo afirma la historiadora Paula Fass (2004), a partir de esa década, y como parte de ese contexto de crítica y cambio social, un interesante giro teórico que, por primera vez concibe a la niñez como un “fenómeno histórico y no como una categoría trascendente” (Fass, 2004:xii), inaugura una nueva perspectiva analítica en torno a la niñez, la adolescencia, y a su situación vital particular. Este giro teórico se detonó a partir de la publicación, en 1960, del libro del sociólogo e historiador francés Philippe Ariès, *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*⁸. La tesis de Ariès sostenía que la categoría de niñez y adolescencia es una construcción social que responde a un proceso histórico. Esto implica que la definición de lo que entendemos por niños, niñas y adolescentes, apela directamente al modo en que las sociedades y Estados codifican a ese primer periodo del ciclo vital y organizan formas consecuentes de relacionamiento (Fass, 2004: xiii-xv). Así, si se concibe a los infantes, como “adultos menores”, objeto de intervención y corrección estatal y social, los modos de relacionamiento con ellos, han de ser, consecuentemente, interventores, adulto-céntricos y hasta legítimamente violentos. De este modo el punto nodal de la propuesta de Ariès, es que cuestiona rotundamente esa supuesta “irregularidad” inherente a la niñez y adolescencia, evidenciando que los infantes no son seres incompletos que “naturalmente” han de ser intervenidos y corregidos por la sociedad y el Estado; sino que esa concepción responde a construcciones discursivas que legitiman ciertos tipos de relaciones, y la existencia de ciertas instituciones sociales

⁸ El título original del libro es *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régimen*, publicado por Editions du Seuil, Paris, 1960. Se lo tradujo al inglés bajo el título *Centuries of Childhood* al inglés.

y estatales. Es más, al ser un análisis histórico, Ariès da cuenta de que dependiendo del contexto histórico-político la concepción que se ha tenido de lo que son los niños, niñas y adolescentes ha ido modificando, es decir, se la ido inventando históricamente. Así, si hasta ese momento la niñez y adolescencia no era visibilizada, ni tampoco era concebida como sujeto de derechos, se debía a que social y estatalmente existía un acuerdo tácito para que así sea. Por lo tanto, y he aquí el punto clave de este enfoque, la concepción que se tenga de la infancia, así como las condiciones y oportunidades vitales en las que crece y se desarrolla, no son “naturales”, ni dadas, si no que por el contrario, son producto social y por ende pueden ser modificadas (Fasse, 2004: xii).

El impacto de la tesis de Ariès confluyó con aquél logrado por la visibilización de la situación de las mujeres. Siguiendo el argumento de la socióloga Barrie Thorne (2004), esa confluencia de hechos impulsó a que a lo largo de las décadas subsiguientes, desde la sociología y la antropología, se generen diversas indagaciones críticas y novedosas sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes. Indagaciones que, por un lado, analizaban por vez primera al contexto histórico y político, para dar cuenta de lo que sucedía con la infancia, y por otro, cada vez más, comprendían a la niñez y adolescencia como actores sociales independientes, y ya no como seres “menores”, que existen sólo en oposición a los adultos, o dentro de relaciones adulto-céntricas (Thorne, 2004, Fasse, 2004). A no dudarlo, ambos hechos junto con el contexto crítico de esas décadas, sentaron las bases para efectivamente visibilizar a la niñez y adolescencia en la esfera pública y para que en las décadas venideras ese tránsito hacia los derechos continúe y se materialice.

1980-1990: la concreción de una nueva doctrina

Las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas por un incisivo cuestionamiento al modelo de desarrollo económico y político capitalista a nivel mundial. El triunfo del capitalismo, y con él la configuración de un mundo unipolar, no significó en lo absoluto el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Todo lo contrario, aquellos años estuvieron marcados por profundas crisis socio-económicas y políticas. La pobreza urbana y rural incrementó; las migraciones campo-ciudad, así como las internacionales, se dispararon; la desigualdad se ahondó y el deterioro en las condiciones de vida de la población más vulnerable, entre ella la infancia a nivel mundial, se profundizó. A su vez, y como parte de ese contexto nada alentador, y al igual que en las décadas pasadas, la ciudadanía también se fue organizando y movilizándose para instar a los Estados capitalistas sobre la necesidad de replantear ese modelo de desarrollo económico y político, de transformar las condiciones de vida de la población y, sobre todo, de ampliar las garantías de los derechos, no

sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Recordemos que en las últimas décadas del siglo XX, también tuvo lugar la vuelta a la democracia, particularmente en los países del Cono Sur, lo cual supuso una permanente exigencia de parte de la sociedad civil a los Estados nacionales para que éstos prioricen, ante todo, su rol como garantes de derechos dentro de un ineluctable contexto democrático. Así, durante esas dos últimas décadas, el combate a la pobreza y la ampliación de los derechos se convirtieron en un imperativo para el Estado y la sociedad civil (Laje, 1993; ODNA, 2003: 33-35; Katsberg, 2003 en UNICEF, 2003: 5-6, Cillero Bruñol, 2010).

Entre esas demandas sociales también figuraba la necesidad de modificar, de manera urgente, la concepción de la infancia y gestar acciones estatales y sociales que revertieran esas limitadas condiciones en las que crecía y se desarrollaba la niñez y adolescencia alrededor del mundo. No sólo había que asegurar una mejor alimentación y vivienda; ampliar el acceso y elevar la calidad de la salud y la educación; sino también bregar para que esas históricas relaciones adulto-céntricas y violentas, sean transformadas. En ese escenario, y con la influencia de los primeros avances acontecidos entre las décadas de 1960 y 1970 en torno a la visibilización de la infancia y al cuestionamiento de su concepción y de las relaciones sociales y estatales que se tejen en torno a la misma, emergió un movimiento mundial a favor de los derechos de la niñez. Esta instancia de la sociedad civil –en la que convergían diversas organizaciones nacionales, públicas y privadas, e internacionales–, pretendía, entre otras cosas, transformar esa noción de que los niños son “seres incompletos”, en los que se interviene y reforma, para concebirlos efectivamente como sujetos de derechos, con necesidades propias, con una voz y participación plena en el presente. Esa transformación en la concepción de la infancia implicaba la aplicación de políticas sociales, que bajo un enfoque de derechos, incidieran además en revertir un contexto empobrecido, desigual, inequitativo, violento y nada esperanzador (ODNA, 2003: 34, UNICEF, 2009).

El planteamiento central que hacía el movimiento de la infancia se puede sintetizar en una sola frase: transformar el paradigma frente a la niñez. Es decir, recogiendo esa experiencia previa de los avances logrados entre 1960 y 1970, se pretendía superar ese modelo interventor y reformador de la Doctrina de Situaciones Irregulares, para dar paso a la Doctrina de la Protección Integral. De un modelo interventor y corrector (y sobre todo violento), a un modelo garantizador de derechos. En este nuevo paradigma el eje y centro son los niños, las niñas y los adolescentes, sujetos de derechos, quienes son concebidos con autonomía del mundo adulto. Por tanto, el modo de relacionamiento social y estatal con la infancia debe basarse en esta concepción y garantizar así el cumplimiento pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que todos los niños, niñas y adolescentes tienen, así como otros derechos propios de su edad, por ejemplo, el derecho a jugar. Así, la infancia deja de

ser comprendida como un objeto pasivo, de intervención y tutelaje familiar, social o estatal, para ser vista como sujetos participativos con derechos y voz. Este nuevo modelo, al ser integral, implica que diversas instituciones, públicas y privadas, legales, políticas, económicas y sociales, así como diversos actores, deben conjugar esfuerzos para poner en práctica los postulados de esta doctrina y transformar efectivamente las condiciones de vida de la infancia (Laje, 1993; Simón Campaña, 2004: 11-13).

Siguiendo la perspectiva crítica inaugurada por Ariès, si la concepción de la infancia se modificaba, implicaba entonces que el modo en que las sociedades y Estados codifican a ese primer periodo del ciclo vital y organizan formas consecuentes de relacionamiento, también debían modificarse. La Convención fue donde efectivamente se concretó, por lo menos de manera discursiva, este nuevo paradigma, y en donde se materializó ese tránsito de casi siete décadas hacia los derechos de la niñez y adolescencia.

En 1989, una renovada campaña internacional a favor de los derechos de la infancia culminó con la aprobación de la CDN por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. Los trabajos de su preparación duraron más de diez años y contó con algunos instrumentos previos que sentaron las bases para la propuesta final que derivó en el tratado de derechos humanos más ampliamente aprobado en la historia.⁹ La CDN es el primer código universal de los derechos de los niños y las niñas legalmente obligatorio. Entre sus objetivos está superar la Doctrina de Situaciones Irregulares y adoptar plenamente la de la Protección Integral. A lo largo de sus 54 artículos, la CDN crea un marco inédito de protección integral a favor de las personas menores de 18 años, que obliga a los Estados firmantes a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, así como los derechos específicos de ese grupo étnico. Después de su entrada en vigor, prácticamente todos los Estados del mundo han reconocido a la niñez y a la adolescencia como sujetos de derechos, y han tomado acciones, por lo menos en términos legales, para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos. Así, todos los Estados firmantes han debido (re)enmarcar sus legislaciones, incluso crear nuevos códigos de la niñez y adolescencia, con base en los cuatro principios generales que orientan a la Convención: 1.No discriminación (Artículo 2), 2. Interés superior del niño (Artículo 3), 3. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (Artículo 6), y 4. Derecho a opinar y participar libremente (Artículo 12) (UNICEF, 2003: 6-8).

Como hemos analizado, varios hechos claves derivados de los complejos contextos históricos recientes nos han dado luces para entender por qué y cómo ese giro de doctrinas tuvo lugar, y sobre todo, cómo ha sido ese tránsito hacia los derechos de la infancia. Al término de la primera década del siglo XXI, efectivamente una serie de avances importantes en torno a la concepción de la niñez y adolescencia, sus condiciones y oportunidades de vida, así como los modos

de relacionamiento social y estatal se han modificado. A lo largo de los capítulos venideros de este libro, sobre todo en la tercera sección de este libro, que hace alusión al caso ecuatoriano, se ilustran claramente esos importantes avances. Sin embargo, y retomando aquello que expusimos en la sección introductoria, imágenes con halo de guerra se multiplican en torno a la infancia en el mundo, de la cual la mitad, crece sumida en la pobreza y la violencia cotidiana. Al parecer, muchos más niños, niñas y adolescentes de los que creemos todavía siguen siendo invisibilizados, y tratados bajo postulados caducos propios de esa primera doctrina que construye seres “irregulares”, la cual supuestamente ya había sido superada hace veinte años. ¿Por qué?

2. La contra cara de la Convención

Desde hace prácticamente un siglo, tres objetivos –directamente vinculados entre sí– han acompañado ese tránsito hacia los derechos: 1- visibilizar la situación de la infancia; 2- concebir a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos; y, 3- generar formas de relacionamiento, desde los Estados y las sociedades, que sean consecuentes con esa concepción y que se plasmen en sistemas integrales de protección especial para la niñez y adolescencia. Es más, podríamos sugerir que alcanzar esos objetivos fueron, y siguen siendo, el motor de la histórica lucha a favor de la niñez y adolescencia.

Eduardo Bustelo (2007 y 2010) en un crítico análisis al respecto de la CDN, señala que entre las razones que le otorgan importancia histórica, política y jurídica a este instrumento internacional, figurarían sus dimensiones pedagógica y programática. La Convención, a decir de ese autor, “corresponde a un momento del desarrollo de la categoría de infancia en la cual su objetivo es constituir al “niño” como “sujeto de derechos”, (Bustelo, 2010:50), es decir, como portador de derechos que no sólo son “emulados del mundo de la adultez”, sino que también son derechos propios, acorde a su etapa vital, y a su subjetividad (Bustelo, 2010:50-51). Esta nueva constitución (o nueva concepción), como podemos suponer, y teniendo en cuenta los aportes de Ariès, implicaría asimismo la puesta en marcha de un modo de relacionamiento social y estatal congruente, y la creación de instrumentos legales específicos, que deriven en sistemas de protección integral para la infancia, los cuales lleven efectivamente a la praxis esa nueva concepción. He ahí su dimensión programática. Así, los aportes pedagógico y programático presentes en la CDN, serían entonces una nueva enseñanza social al respecto de quién es una persona menor de 18 años, cuáles son sus distinciones y sus necesidades; cuáles son sus derechos y también sus obligaciones; y cómo debería ser la nueva forma de relacionamiento de la familia, la escuela, el Estado, el mercado, los medios de comunicación, y la sociedad en general, con la niñez y la adolescencia (Bus-

⁹ Existen otros instrumentos previos a la CDN que, aunque no tengan carácter vinculante para los Estados por tratarse de recomendaciones, se utilizan como guía para interpretar la Convención. Entre ellos están, 1985: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, también conocidas como Reglas Mínimas de Beijing; 1990: Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de Delincuencia Juvenil, también conocidas como Directrices de Riadh (Laje,1993).



telo, 2007 y 2010). Ambas dimensiones derivarían en un nuevo ordenamiento estatal y social en torno a un eje clave: el cumplimiento de los 54 artículos de la Convención. La ejecución de la misma, a su vez, supondría la puesta en marcha de la Doctrina de la Protección Integral y, por ende, la garantía irrestricta de los derechos de la niñez y adolescencia contemplados en ella. Incidiendo, además, en revertir relaciones adulto-céntricas y ojalá en reducir y eliminar las formas de violencia ejercidas en contra de la infancia. Siendo así, no cabría la menor duda, que con la CDN, al parecer, esos históricos tres objetivos finalmente sí habrían de cumplirse.

Sin embargo, y a pesar de ese importante aporte pedagógico y programático que hace la Convención, al parecer ésta no ha logrado traducirse necesariamente en nuevas formas de relacionamiento con la niñez y la adolescencia. La invisibilidad persiste, la violencia y los tratos adulto-céntricos también, así como una cotidiana violación a los derechos de la infancia. Con el afán de sugerir explicaciones tentativas ante este escenario nada alentador, que evidencia el recurrente incumplimiento de esos históricos tres objetivos, Bustelo (2007, 2010) ahonda su análisis y a partir de una incisiva reflexión, identifica cinco aspectos o “debilidades”, como él mismo las llama, de este instrumento internacional. A saber: 1- las reservas ante la CDN; 2- la ausencia de una vinculación explícita del sector privado a la CDN; 3- el poco énfasis frente a los derechos

económicos; 4- la concepción sobre el interés superior del niño; y, 5- la limitada puesta en práctica de la Convención. Pasemos revista por cada uno de ellos.

Primero, las reservas ante la CDN. Primero, las reservas ante la CDN. Con respecto a esta limitante, Bustelo (2010) nos sugiere que valdría la pena preguntarse por las reservas que los países firmantes y también los no firmantes han hecho de la Convención. Dicho análisis seguramente nos revelaría muchas sorpresas en relación a la supuesta “universalidad” de este instrumento, dando cuenta de “cuánto de su corpus sustantivo en efecto está vigente” y puesto en práctica en las legislaciones nacionales, y cuánto no (Bustelo, 2010: 54). Un ejemplo nos ilustrará de mejor manera a qué se refiere Bustelo con las reservas de los Estados como una limitación de la CDN.

Tomemos como muestra la compleja situación de la niñez y adolescencia atrapada en redes de tráfico y trata de personas, problemática que se multiplica aceleradamente a nivel global. Estados Unidos, es uno de los principales países receptores en el mundo de víctimas de trata y tráfico de personas (CEIDAS, 2010). Como señalamos en la introducción de este capítulo, cada vez más niños, niñas y adolescentes terminan vinculados a estas redes condenados al comercio sexual, a la prostitución o a la esclavitud infantil. Frente a esta aciaga realidad contemporánea, urgiría entonces que en conjunto países de origen, tránsito

y destino, desde donde salen, cruzan y llegan esas redes que en la clandestinidad lucran y violentan la infancia, tomen medidas urgentes para revertir esta situación. Y, que a la hora de responder frente a la niñez y adolescencia, los Estados involucrados lo hagan siempre amparados en los preceptos de la CDN, de tal modo que el interés superior de los niños y adolescentes enmarque cualquier medida estatal a ser aplicada.

Lamentablemente dicha exigencia difícilmente podrá ser puesta en práctica. A la fecha todos los países del planeta, salvo Somalia y Estados Unidos, han firmado y ratificado la Convención. Como afirma Emilio García Méndez ([1998] 2010), en el caso de Somalia, los motivos de las reservas se deben al histórico contexto de guerra civil que ha debilitado profundamente al Estado somalí, al punto que éste no logra constituirse como sujeto del derecho internacional. En el caso de Estados Unidos, en cambio, la realidad es la opuesta. Las reservas de ese país, por un lado, tendrían relación con su propia tradición jurídica del derecho anglosajón, y por otro lado con su posición en el contexto internacional (García Méndez, [1998] 2010: 6-9; Bustelo, 2007)¹⁰. Siendo así, ¿cómo podremos apelar a un sistema universal de protección para la infancia?

Quisiéramos sugerir algo más en torno a esta primera limitación. El hecho de que los Estados firmantes y no firmantes tengan reservas ante la CDN no sólo tiene causas e implicaciones internacionales, sino también nacionales. La clave de la CDN no sólo reside en que los Estados la hayan firmado o ratificado, sino y sobre todo, en que este instrumento se traduzca en legislaciones nacionales específicas que pongan en práctica las concepciones, postulados, así como los 54 artículos que la componen. Siguiendo a Eduardo Bustelo (2010), si indagamos en las reservas que los Estados han hecho, ciertamente podremos dar cuenta de cuánto de la misma ha sido traducido en instrumentos legales nacionales, y por ende, cuánto efectivamente está vigente y cuánto no. Si nos planteamos un análisis que vaya más allá de las obviedades, ¿qué es lo que esas reservas nos quieren decir? Al analizar el origen de cada una de ellas seguramente nos encontraríamos con que las causales de esas reservas posiblemente se relacionan con el particular contexto histórico y político de los Estados. Es decir, que esas reservas tienen relación con el *modus operandi* interno de los países. Esto nos puede llevar a sugerir que las reservas nacionales podrían ser vistas como una forma de negación o de cuestionamiento ante ciertos aspectos de ese paradigma garantizador de los derechos de la infancia. De hecho, muchas de las críticas que han emergido frente a la Convención, apuntan a que ésta termina construyendo, y de algún modo, imponiendo un único modelo occidental de lo que es la infancia, sus derechos, y la relación que el Estado, la familia y la socie-

dad deben tener con ella (Thorne, 2004: 772-775; Bustelo, 2007, 2010; Mercer, 2010). Un ejemplo de cómo las reservas ante la CDN también tienen implicaciones nacionales se constata en las condiciones vitales de la niñez y adolescencia inmigrante indocumentada en Estados Unidos, o en los procesos de reunificación familiar clandestina en ese país. En la medida que este Estado no sea firmante de la Convención, tanto el supuesto de universalidad como la adaptación de su normativa nacional interna a favor de la infancia, sin excluir a los inmigrantes indocumentados, no se concretarán.

Con este segundo análisis en torno a las reservas, no estamos, bajo ningún punto de vista, justificando la no puesta en práctica de la CDN, o la negativa de los Estados a no ser firmante y no ratificarla. Más bien pretendemos ampliar la reflexión en torno a la misma, y sumarnos a esas propuestas críticas que llaman la atención frente a la posibilidad de que la CDN termine siendo un instrumento que impone un modelo occidental homogenizante, que no necesariamente calza con la complejidad y diversidad social. Quizá una mirada crítica frente a las reservas que se han hecho a la CDN pueda mostrar que si esa imposibilidad para alcanzar esos objetivos históricos ha persistido, quizá se deba a que la imposición de modelos únicos no siempre tiene los resultados esperados. Así, dar cuenta de las reservas nos muestra que la universalidad de la Convención todavía debe ser alcanzada, y además, nos alienta a indagar en los orígenes de las mismas, para entonces proponer formas en las que este instrumento internacional pueda ampliar su campo de incidencia incorporando otros modos de concebir a la infancia, sus derechos y las formas de relacionamiento social y estatal, siempre con el objetivo mayor de velar por la mejoría de la situación de la niñez en el mundo.

Segundo, la ausencia de una vinculación explícita del sector privado a la CDN. Recordemos, tal como lo vimos en la primera sección de este capítulo, que el paso de la Doctrina de Situaciones Irregulares a la de Protección Integral, implicó, fundamentalmente, la transformación del rol del Estado frente a la infancia: de ser un Estado interventor y corrector, a ser un Estado garantizador de derechos. Siguiendo el análisis que Miguel Cirello Bruñol (2010) hace al respecto, podríamos sugerir que en el centro de la evolución del derecho de la infancia las mayores disputas se han dado, y se siguen dando, frente al Estado, y al modo en que éste ha concebido a la niñez y a la adolescencia, y frente a las repercusiones que esa concepción ha tenido no sólo en el diseño y ejecución de políticas públicas, sino también en las particulares formas de relacionamiento estatal, e incluso social, con la infancia. De hecho, como señala ese mismo autor, en esa lucha histórica ha sido necesario limitar las facultades del Estado para

¹⁰ Siguiendo el análisis que hace García Méndez ([1998]2010) la tradición del derecho anglosajón privilegia los derechos y las garantías individuales. Es decir, el derecho es visto como un instrumento eficaz para restringir el área de intervención del Estado en la vida de los individuos y de los aspectos vinculados al área de lo económico-social (salud, trabajo, vivienda, etc.). La CDN al ser también una suerte de catálogo de derechos económicos y sociales, entraría en tensión con esa tradición jurídica. Adicionalmente, este autor, también sugiere que otro motivo para que Estados Unidos haya tenido reservas frente a la Convención, se relaciona con la influencia ideológica de grupos conservadores de matriz religiosa, quienes concebirían a la CDN como un instrumento que pone en amenaza la autoridad de padres sobre hijos y que promueve la reformulación de las relaciones entre el Estado y la esfera privada. Propuestas de relacionamiento estatal y social que claramente van en contra de su fundamento conservador. Ambas motivaciones, junto con la posición hegemónica de este país, habrían coadyuvado para que Estados Unidos, hasta la presente, no haya firmado ni ratificado la Convención. Para un análisis más detallado al respecto ver García Méndez ([1998]2010).

intervenir en los asuntos de la infancia, de tal suerte que se apunte a la garantía de derechos, algo que claramente ha quedado plasmado en la CDN (Cirello Bruñol, 2010:95).

No obstante, y retomando el planteamiento que Eduardo Bustelo (2007) hace al respecto, si bien esa disputa también se ha dado al interior de otras instituciones sociales, como la familia o la escuela, poco o casi nada se ha hecho frente al sector privado. Es más, a lo largo de los artículos que componen la Convención, hay un llamamiento prioritario al Estado (como no podría ser de otra manera), a la familia, escuela, y otras instituciones sociales, pero una evidente omisión al sector privado (empresas, escuelas, hospitales, medios de comunicación, etc.). Dicha omisión llama mucho la atención, pues el sector privado no sólo que también debería ser responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, sino que muchas veces es en ciertas partes de este sector donde en silencio más se violan los derechos de la infancia. Para muestra las diversas formas de explotación laboral infantil (Bustelo, 2007:111-112)

Si se cree que la cuestión de la infancia es sólo un asunto estatal o familiar, erróneamente se deja pasar por alto las irresponsabilidades, desentendimientos y violaciones a los derechos de la niñez y adolescencia que ocurren en buena parte del sector privado. Es más, esa omisión fácilmente puede derivarse en la no vinculación de ese sector en asuntos que conciernen la procuración de derechos de la infancia, generándose así una suerte de vacío legal que puede dar paso fácilmente a una "justificada" violación de esos derechos. Bustelo (2007), sugiere que incorporar al sector privado como institución que explícitamente también es responsable de la aplicación de la CDN, sería una salida frente a esta evidente limitación de este instrumento internacional. Dicha incorporación tendría por lo menos dos claras repercusiones. Por un lado, estimularía a que entre el Estado y el sector privado se genere un diálogo permanente con miras a encontrar las mejores vías para aplicar y vigilar el cumplimiento de los postulados de la Convención, y por otro lado, incidiría, de algún modo, en que desde el sector privado no se conciba más a los niños, niñas y adolescentes, sólo como potenciales empleados o consumidores, o más burdamente sólo como nichos de mercado, y más bien que desde ese sector se los vea como sujetos de derechos, es decir como ciudadanos-as (Bustelo, 2007: 112).

Vale la pena recalcar, persistiendo en la argumentación de Bustelo, que la vinculación del sector privado a la CDN, no significa que las empresas se vuelvan "socialmente responsables" frente a la causa infantil. Su vinculación implicaría que un enfoque de derechos, como el previsto en la CDN, sea asimilado dentro de las prácticas empresariales cotidianas. Este punto es clave ya que en muchas ocasiones el sector privado construye una imagen y un discurso de "solidaridad con el mundo", y en particular con la causa infantil, aun cuando con las prácticas empresariales internas se sigan violando derechos sociales, económicos o laborales de sus empleadores, más aún cuando se trata

de menores de 18 años (Bustelo, 2010:43-46). Por tanto, de lo que se trataría es de ir más allá de un compromiso encapsulado en el ámbito privado, que da réditos al marketing empresarial (por el uso de imágenes que confirman a empresas socialmente responsables), y dar paso a un verdadero compromiso colectivo y político con la niñez y adolescencia. Se trataría, entonces, de que la concepción de niñez y adolescencia que se deriva de la Doctrina de Protección Integral, prevista en la CDN, sea incorporada en el sector privado, y que éste en conjunto con el Estado participe de una transformación efectiva y continua de las formas de relacionamiento hacia ese grupo social.

Tercero, el poco énfasis frente a derechos económicos.

Si bien la CDN reconoce en varios de sus artículos, en particular en el artículo cuarto, la necesidad de que los Estados otorguen el "máximo de recursos posibles" para que el resto de derechos contemplados en este instrumento se cumplan, el énfasis que dentro de este instrumento internacional se hace a los derechos económicos es insuficiente y no basta. De hecho, el cumplimiento de estos derechos tendría que ser prioritario, y esto se debe a que los derechos económicos operan como derechos "habilitantes" del resto de derechos. Si no están resueltas las condiciones materiales de la subsistencia básica de la niñez y adolescencia difícilmente se puede esperar que el resto de derechos, en particular aquellos que se vinculan a su edad, sean cumplidos (Bustelo, 2010). Es más, la permanente violación a los derechos económicos de la niñez se confirma en el hecho de que la mitad de los niños, niñas y adolescentes en el mundo vive sumida en la pobreza. Dato que nos alarma mucho pues la pobreza, y con ella la ausencia de oportunidades vitales y laborales, suele, con demasiada frecuencia, ser terreno fértil para la violencia. De ahí que procurar la garantía de los derechos económicos habría de ser uno de los puntos nodales de la aplicación de CDN. Esto implicaría que los Estados y las sociedades decididamente apunten a una transformación del modo de acumulación económica capitalista contemporánea, en el cual la base es la explotación, el dominio y por ende la generación de desigualdad y permanente violación de los derechos económicos, así como de los sociales, culturales y políticos, de la gran mayoría de excluidos del mundo.

Sin el aseguramiento efectivo de los derechos económicos, difícilmente se podrá garantizar el cumplimiento del resto de derechos de la infancia. Y esto se debe a que, parafraseando a Emilio García Méndez (2007): "la igualdad y la no discriminación que postulan los instrumentos de derechos humanos resultan –paradójica pero inevitablemente – de su inexistencia en la realidad" (García Méndez, 2007:12). De ahí que transformar esa realidad habría de ser uno de los principales objetivos –si no el prioritario– de los instrumentos internacionales que pretenden asegurar el cumplimiento de derechos humanos, entre ellos la Convención. La poca decisión de los Estados y de las sociedades contemporáneas de revertir ese modo de acumulación económica, que sólo nos lleva al empobrecimiento acelerado, a la perpetuación de

la desigualdad y la exclusión, y a la acelerada deshumanización de las relaciones sociales, es una de las causas estructurales para el incumplimiento de esos históricos objetivos a favor de la infancia. En un escenario así, el instrumento que vela por la mejoría de la situación de la niñez y adolescencia en el mundo, como es la CDN, debería firme y decididamente apuntar al cumplimiento prioritario de los derechos económicos de niños, niñas y adolescentes. De lo contrario, el sentido mismo de la Convención se perderá en un discurso vacío en torno a objetivos inalcanzables en la medida que no se concreten transformaciones sustantivas en las condiciones de vida de la infancia.

Ahora bien, en este punto del análisis y dado que ya hemos arrojado una importante explicación estructural frente al incumplimiento de esos históricos objetivos, quisiéramos, antes de continuar con la exposición de la cuarta limitación de la CDN, dar cuenta de una segunda explicación estructural para dicho incumplimiento. Se trata de la persistencia de relaciones adulto-céntricas.

Diversos autores críticos de la Convención (Bustelo, 2007, 2010; García Méndez, 2007; Ávila, 2010; Simon Campaña, 2010; entre otros) consideran que a pesar de ese histórico tránsito a favor de los derechos, en términos generales, seguimos viviendo en sociedades donde se priorizan los intereses de los adultos, y en donde perduran las relaciones de dominio hacia la infancia. ¿Cómo transformar el "adultocentrismo", como denomina Ramiro Ávila Santamaría (2010: xvi) a esas relaciones de poder que adultos ejercen sobre niños, niñas y adolescentes, sigue siendo una de las interrogantes pendientes. Supuestamente la nueva Doctrina de la Protección Integral apuntaba a esa anhelada transformación. Sin embargo, en estas dos décadas a partir de la entrada en vigencia de la CDN, el balance de dicha transformación, como lo sugiere Ávila Santamaría, "no es muy bueno" (Ávila Santamaría, 2010: xiv). Esto se debe, entre otras cosas, a que el adultocentrismo es visto como el "normal" modo de relacionamiento entre el mundo de los adultos y el de la infancia. Este tipo de relación se funda en la "inevitable" "autoridad" y el poder que la edad de los adultos les confiere para imponerse, a veces incluso de maneras violentas, sobre los niños, niñas y adolescentes. Así, con esa imposición "justificada", se terminaría normalizando el abuso, el dominio y la violencia de los adultos sobre los menores de edad (Ávila, 2010, Simon, 2010, García Méndez, 2007, Bustelo, 2007).

Eduardo Bustelo (2010) señala un punto adicional frente al adultocentrismo. La supuesta inevitabilidad de ese tipo de relaciones, podría explicarse a partir del "estado de indefensión", o la condición de vulnerabilidad, que por su edad, "naturalmente" carga la infancia. Desde esta perspectiva se construye una concepción de irremediable intervención frente a esa indefensión: dado que las personas menores de 18 años no tienen la capacidad de velar y responder por sí mismos, y que inevitablemente son vul-

nerables, entonces un adulto habría de responder por ellos (Bustelo, 2010:32-35). Bustelo, no pone en tela de duda este hecho, y nosotros concordamos con ello. Sin embargo, en dónde sí pone el acento y hace una importante crítica, es que bajo el argumento de la indefensión, la niñez y la adolescencia caen en una inevitable dependencia con las decisiones, intereses, formas de relacionamiento e imposiciones de los adultos. Este dominio de adultos sobre aquellos que son menores de edad, que casi siempre se tiñe de formas de violencia veladas o explícitas, se justifica todavía más, debido a la dificultad que la infancia tiene para auto-representarse (Bustelo, 2010:32). Siendo así, parecería que los viejos postulados de la Doctrina de las Situaciones Irregulares estarían mucho más enraizados, de lo que creemos, en la concepción que tenemos de la infancia y en el modo de relacionarnos con ella.

Sin negar que la niñez y adolescencia son efectivamente más vulnerables, ni se diga en contextos de pobreza o extrema pobreza, y que no pueden auto-representarse, el desafío es por tanto consolidar relaciones que se basen en el respeto, la igualdad, y en la comprensión de que esos otros, los menores de edad, son sujetos de derechos, y no sólo seres indefensos sobre los cuales los adultos se imponen y dominan. De lo contrario, la persistencia del adultocentrismo, justificado en ese "estado de indefensión", claramente imposibilitará la adopción de una nueva concepción de la infancia, así como de un nuevo modo de convivencia estatal y social basado en el irrestricto cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Es más, dicha persistencia puede, incluso, provocar la tergiversación de los objetivos que persigue la CDN, logrando que las relaciones de dominio de adultos sobre niños, niñas y adolescentes se perpetúen en lugar de transformarse. La cuarta debilidad de la Convención, lamentablemente, da cuenta de ello.

Cuarto, la concepción del interés superior del niño. En el artículo tercero, inciso primero, de la Convención, se declara que el principio del "mejor interés del niño" será un principio rector-guía de este instrumento internacional. Esto implica que este principio incidirá no sólo en el ordenamiento jurídico de la CDN, sino también en las legislaciones específicas a favor de la infancia, y en las políticas públicas que se deriven de ellas. Incluso se espera que ese principio rector oriente la configuración de un modo de convivencia más igualitario, que garantice el mejor interés de los niños, niñas y adolescentes a partir del cumplimiento de sus derechos (Cirello Bruño, 2010:85-87). Sin embargo, y teniendo en cuenta esa persistencia del adultocentrismo en las relaciones sociales y estatales con la infancia, emerge una pregunta inmediata: ¿quién y a partir de qué define lo que es mejor para los niños, las niñas y adolescentes?

El sentido de incorporar en la CDN el principio del interés superior del niño, era como lo señala Cirello Bruñol (2010), reducir las libres interpretaciones que se hacían en torno al bienestar de las personas menores de 18 años, y las discrecionalidades que autoridades estatales, y en particular,



que agentes de la justicia, tenían a la hora de interpretar y aplicar la legislación para la infancia. No obstante, “no es posible permanecer indiferente ante las interpretaciones que del “interés superior del niño” se hacen, las cuales incluso legitiman decisiones y acciones que vulneran los derechos que la propia Convención reconoce” (Cirello Bruñol, 2010: 88). Esta atinada afirmación de Cirello Bruñol (2010), se conecta directamente con el análisis previo sobre el “estado de indefensión” propuesto por Bustelo. Si perduran relaciones de poder de adultos sobre niños, necesariamente ese principio del interés superior puede dar carta blanca para que se justifiquen y perpetúen relaciones de dominio, imposición e incluso de violencia hacia los menores de 18 años. Así, y tal como lo señala Bustelo (2010), se abre un complejo relativismo frente a quién define ese mejor interés: ¿el Estado?, ¿los padres y las madres?, ¿la escuela?, ¿los códigos sociales?; o ¿todos en conjunto? (Bustelo, 2010:57).

Hay un hecho adicional que puede complicar todavía más la aplicación de ese principio rector. En la CDN se estipula que al interés superior del niño se le debe otorgar “una” consideración primordial y no “la” consideración primordial. Esta distinción léxica, pertinentemente identificada por Bustelo (2010), no debe pasarse por alto, pues tiene importantes repercusiones. A decir de este autor, “una” consideración primordial para ese principio rector, supone que el interés superior del niño es uno entre tantos otros que el Estado y la sociedad habrían de tomar en cuenta frente a las decisiones relacionadas con la niñez y la adolescencia. Si se

trata de “una” consideración entre tantas otras, nuevamente se puede dar cabida para una libre interpretación frente a cuál es la mejor consideración o no para ese grupo social. Si, por el contrario, en la CDN explícitamente se hubiera establecido que a ese principio rector se da “la” consideración primordial, entonces se estaría encasillando a que los Estados y sociedades prioricen, incuestionablemente, y ante todo, la cuestión de la infancia (Bustelo, 2010:57).

A pesar de que este cuarto aspecto de la CDN, parecería a primera vista sólo una sutileza en torno a ese principio rector, no lo es. Resulta que al no definir mínima o totalmente lo que se entiende por interés superior del niño y la prioridad estatal o social que a éste se le otorga, se deja un amplio margen de discrecionalidad, que bien puede dar cabida a la perpetuación del adultocentrismo, debilitando la garantía del cumplimiento de los derechos que la propia Convención estipula. Para ilustrar los efectos que esta limitación de la CDN puede tener, vale la pena remitirse al capítulo de Agudo Sanchíz y Castro Neria, dentro de este mismo libro, donde los autores analizan la propuesta ecuatoriana de reforma al Código Penal y al Código de la Niñez y Adolescencia que contempla la rebaja de 18 a 16 años de la edad penal. Con este ejemplo de la coyuntura ecuatoriana se evidencia que bajo esa libre interpretación del interés superior del niño, efectivamente se termina violando los derechos contemplados en la CDN y en el Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano.



Por lo tanto, revertir esta cuarta debilidad de la CDN, implicaría precisar explícitamente lo que se entiende por mejor interés del niño, y a la par crear instrumentos jurídicos que reduzcan esa indeterminación y que procuren el efectivo cumplimiento de los derechos de la infancia y la transformación de esas relaciones adulto-céntricas. ¿Cómo lograr todo ello? La creación de legislaciones nacionales específicas a favor de la infancia, y el diseño y puesta en marcha de sistemas integrales de protección para la niñez y la adolescencia puede ser la vía indicada para superar esta cuarta debilidad. Sin embargo, y tal como pasaremos revista a continuación, ese último aspecto de la CDN tampoco está exento de limitaciones.

Quinto, la limitada puesta en práctica de la Convención. Para que el principio rector de la CDN se materialice en la praxis, es fundamental que las formas de relacionamiento estatal y social con la infancia estén reguladas y mediadas por los derechos de la niñez y adolescencia. Es decir, que ese principio rector se convierta en la medida que permanentemente recuerde a jueces, policías, y autoridades estatales, así como a padres, madres, docentes, y adultos en general, que la relación que todos ellos establecen con la infancia debe basarse en el absoluto respecto y plena garantía de los derechos de ese grupo social. Este paso, fundamental para la transformación de las relaciones adulto-céntricas, y tan necesario para poner en marcha esa Doctrina de la Protección Integral, tal

como señala Cerillo Bruñol (2010), "históricamente no se ha logrado, pues ha existido una tendencia generalizada a desconocer los derechos de la infancia como límite para las actuaciones de los adultos en general" (Cerillo Bruñol, 2010:98-99).

Precisamente con el fin de interrumpir esa tendencia generalizada, se ha propuesto que la dimensión programática de la CDN sea cumplida inexorablemente por todos los Estados firmantes. Tal como lo repasamos al inicio de la segunda sección, poner en marcha esa dimensión, implica que en todos los países que han ratificado la CDN, se deben crear legislaciones nacionales específicas a favor de la infancia, las cuales traduzcan en lo local los requerimientos para el cumplimiento absoluto de la Convención. Y, adicionalmente, se ha exigido la configuración de sistemas nacionales integrales para la protección a la niñez y adolescencia.

Durante las dos décadas pasadas, alrededor de setenta países, entre ellos Ecuador, incorporaron códigos de la infancia en sus legislaciones nacionales, basándose en las disposiciones de la Convención (UNICEF, 2009). Si bien este hecho es un importante avance a favor de la infancia, la sola existencia de nuevas legislaciones no necesariamente ha supuesto transformaciones en la situación vital de los menores de edad; y esto se debe a dos motivos. Por una parte, la persistencia del adultocentrismo, que tal como lo hemos visto, es sin duda una de las mayores limi-

taciones para el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia. Por decreto difícilmente se revertirán históricas relaciones de dominio de adultos sobre niños, menos aún si éstas incluso ya han llegado a concebirse como el “normal” modo de relacionamiento entre unos y otros. Y por otra parte, esas limitaciones también se han dado, ya que, como lo afirma Bustelo (2010): “la adaptación de la CDN ha sido verdaderamente “invertida” en el sentido de que la mayoría de los países [...] han “adaptado” a la CDN a su legislación interna y no a la inversa como era lo originalmente propuesto” (Bustelo, 2010:58). Es decir, salvo con excepciones, no se han transformado las legislaciones nacionales bajo ese principio rector, ni se han creado nuevas legislaciones específicas, sino que sólo se han hecho ciertas modificaciones que a la larga no han producido transformaciones sustantivas. El hecho de adaptar la CDN a las legislaciones nacionales, y no a la inversa, repercute negativamente sobre todo en la posibilidad de configurar sistemas de protección integral para la infancia, y también en dar marcha a un proceso social, que si bien es ambicioso y complejo, es urgente: superar el enraizado adultocentrismo. La insistencia de llevar a la práctica la dimensión programática de la Convención no es fortuita, sólo así será posible reordenar, bajo un enfoque de derechos, las relaciones estatales y sociales con la infancia, y enseñar a los adultos una nueva concepción que, fundada en principios de igualdad y respeto, transforme las condiciones de vida y proteja el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Contar con legislaciones específicas que permitan la creación de sistemas nacionales a favor la infancia es la base para que la doctrina de la protección integral no sólo exista en un nivel discursivo, sino que pueda ser ejercida, y que ese ejercicio sea cumplido en todos los niveles sociales y estatales, públicos y privados que se relacionan con la niñez y adolescencia.

Farith Simon Campaña (2010), reflexionando en torno a esta limitación de la Convención, nos recuerda que para que un individuo tenga derechos, implica necesariamente que exista un reconocimiento jurídico, social y moral al respecto, y ese reconocimiento sólo se evidencia en tanto y en cuanto existen concretas formas de relacionamiento donde efectivamente se pone en práctica ese derecho, permitiendo su prevalencia (Simon Campaña, 2010:457). De ahí que no sólo basta que los Estados reconozcan los derechos humanos, en todas sus especificidades, para que éstos existan en la praxis y transformen las formas de convivencia social, los derechos han de ser respetados y sobre todo, garantizados. ¿Qué implica que un Estado tenga la obligación de garantizar derechos? Siguiendo con el análisis que Simon Campaña (2010) hace remitiéndose a los postulados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicha obligación estatal implica: “[...] organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Simon Campaña, 2010: 459). Sin esa organiza-

ción de todo el aparato estatal mediada por una doctrina de derechos, difícilmente se podrá identificar violaciones a derechos humanos; investigar sus causas; sancionar a los victimarios; procurar el restablecimiento de los derechos contravenidos; y reparar los daños producidos por dicha violación. En síntesis, sin esa organización del aparato estatal difícilmente se podrá combatir la impunidad, procurar justicia y por ende garantizar el cumplimiento de derechos (Simon Campaña, 2010).

Para el caso que nos compete, la obligación de garantizar los derechos de la infancia implica entonces un ordenamiento estatal bajo la doctrina de la protección integral. Esto supone la existencia de legislaciones nacionales específicas creadas a partir de dicha doctrina, y necesariamente el diseño y sobre todo, la puesta en práctica de sistemas nacionales de protección para la niñez y la adolescencia, los cuales vigilen el cumplimiento de los derechos de la infancia tanto en la esfera pública como en la privada, y en las relaciones que entre el Estado, el mercado, la familia, la escuela, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, y demás instituciones sociales se tejen con la infancia. Este sistema ha de tener como objetivo evaluar que los programas y políticas públicas encaminadas a favor de la infancia, sean creadas y ejecutadas a partir de un enfoque de derechos, y sobre todo que en la puesta en práctica de la Doctrina de Protección Integral, esas históricas relaciones adulto-céntricas vayan siendo transformadas. En síntesis, se trataría entonces de una organización del aparato estatal-social que debe, tal como lo señala Simon Campaña (2010), ser multi-institucional, multinivel, participativa, e incluso, dadas las condiciones de un mundo altamente globalizado donde la problemática de la infancia compete a muchos Estados, que apunte a largo plazo a la configuración de sistemas de protección de la niñez y adolescencia supra-estatales (Simon Campaña, 2010, Oviedo, 2010). Sin la existencia efectiva de ese sistema, concebido como un medio para garantizar el pleno ejercicio de derechos, la Convención y todos los derechos que promulgan sólo se mantendrán en un nivel discursivo. Y dadas las funestas condiciones de vida de la mitad de la infancia en el mundo, urge llevarlo a la praxis.

3. ¿Por qué persistir en la lucha a favor de la infancia?

La respuesta ante esta pregunta parecería una obviedad: porque la infancia es el futuro y obviamente hay que luchar por su mejor bienestar. Sin embargo, si nos remitimos a la reflexión que hemos venido desarrollando en este capítulo, esa obviedad queda un tanto opacada y cuestionada. ¿Cuál futuro podrá tener la mitad de la infancia en el mundo que crece sumida en la pobreza, vive en la violencia y es permanentemente invisibilizada y excluida? ¿De qué futuro hablamos si en casi un siglo no hemos sido capaces de modificar relaciones de

dominio entre adultos y niños? ¿Cómo podrá ser ese futuro si hasta ahora la impunidad frente a la violación de los derechos de la niñez persiste, si no somos capaces de configurar sistemas para procurar justicia, y ante todo, si no podemos crear relaciones sociales y estatales fundadas en una concepción y praxis de derechos humanos? Y más aún, ¿qué tipo de sociedades y Estados futuros se configurarán si no hemos apostado decididamente por la transformación de ese modelo de acumulación económica, el capitalismo, que sólo perpetúa la desigualdad, la inequidad, la violencia y la deshumanización de las relaciones sociales?

Sería mejor responder a esa pregunta no a partir del futuro, sino desde el presente. Es decir, a partir de la actual y urgente necesidad de modificar las relaciones sociales y estatales con los niños, niñas y adolescentes. Persistir en la lucha por la infancia, sólo tiene sentido en la medida en que el presente que ellos viven sea radicalmente transformado. Si esa lucha sólo apunta al futuro, a un futuro idílico, corremos el riesgo de obviar la funesta realidad contemporánea. Y evidentemente, podría resultar más cómodo, o quizá menos doloroso, imaginarnos una realidad futura en la que imágenes con halo de guerra ya no existan. Sin embargo, hoy esas imágenes sólo se multiplican, y es ahora cuando debemos revertirlas.

El análisis que hemos hecho en este capítulo, nos confirma que a lo largo de casi un siglo, importantes e innegables avances se han dado en ese tránsito a favor de la infancia. Pero, también hemos constatado cómo no hemos sido capaces de transformar las condiciones de vida en las que crece y se desarrolla la infancia; ni tampoco de asegurar el pleno ejercicio de sus derechos; y menos aún de gestar relaciones con la niñez y la adolescencia fundadas en el respeto y la igualdad. Esta reflexión nos ha llevado a evidenciar que una serie de limitaciones existen en el instrumento que por excelencia vela por el bienestar de la infancia en el mundo. Revertir esas falencias habría de ser una prioridad urgente para los Estados y las sociedades contemporáneas. A dos décadas de la entrada en vigencia de la Convención, y frente a la persistencia de una gran brecha entre los avances legales y la realidad en la que crece y se desarrolla la niñez y adolescencia en el mundo, se vuelve indispensable interrumpir esas histó-

ricas relaciones adulto-céntricas y dar paso a una nueva forma de relacionamiento con la infancia. Para ello, es indispensable que desde los Estados se creen las condiciones que garanticen el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, de tal manera que no caigamos en un cotidiano estado de excepción frente al ejercicio de esos derechos.

Persistir en esa lucha a favor de la infancia, tiene sentido no porque vale la pena "invertir en el futuro"; sino porque es urgente intervenir en el presente para cambiar la forma de vida de la infancia. Hoy es cuando necesitamos configurar sistemas de protección integral a su favor. Sistemas que no intenten homogenizar a la niñez y a la adolescencia, ni tampoco a sus necesidades bajo una sola concepción, sino que más bien tengan la capacidad de dar múltiples respuestas, bajo un enfoque de derechos, ante la diversidad de necesidades que niños, niñas y adolescentes tienen al vivir en distintas situaciones y tipos de familias. Es necesario entonces crear sistemas de protección que identifiquen y garanticen acciones concretas ante las diferencias, pero que apunten, a una forma de convivencia que no sea indiferente a las limitadas condiciones y oportunidades de vida en las que crece la infancia.

Continuar la lucha a favor de la infancia, nos posibilita, retomando la reflexión de Eglantyne Jebb (1920), sacar al mundo de su ruina. Y esto se debe a que esa lucha nos exige transformar los modos de relacionamiento sociales y estatales con la niñez y la adolescencia, lo que también supone modificar la manera en que nos relacionamos, concebimos la vida, el tiempo; en definitiva, transformar la forma en que vivimos. Apuntar al pleno ejercicio de los derechos de la infancia, como reflexiona Eduardo Bustelo (2007), implica construir sociedades y Estados que respondan en el presente, frente a todos los que nos sobrevivirán. Por lo tanto, esa lucha no es por una inversión en el futuro, es por el bienestar de la infancia en el presente (Bustelo, 2007). Si no modificamos el presente, entonces mañana, esa niñez y adolescencia excluida, invisibilizada y violentada, pasará a la adultez reproduciendo y perpetuando a la violencia como única forma de relacionamiento humano. El único sentido que tendría la persistencia de esa lucha, es, por tanto, la posibilidad de transformar nuestra realidad, aquí y ahora.



Álvarez Velasco, S. (2010). El tránsito a los derechos: un análisis de la relación entre el Estado, la sociedad civil y los derechos de la niñez y adolescencia ecuatoriana en las últimas cinco décadas. *En Estado del país. Informe cero*. Quito: Contrato Social para la Educación, FLACSO, Ecuador, Universidad de Cuenca, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, UNICEF, ODNA [libro en prensa].

Alzate Piedrahita, M.V. (2002). El 'descubrimiento' de la infancia: historia de un sentimiento. En Revista de Ciencias Humanas. Núm. 30. Disponible en versión digital en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev30/alzate.htm>, 28 de enero 2010.

Ávila Santamaría, R. (2010). Prólogo. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp. xiii-xvi). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Blanco Escandón, C. (2006). Estudio histórico comparado de la legislación de menores infractores. En Nuria González Martín (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*. México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. (pp. 83-116). Disponible en versión digital en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1968>, 30 de enero 2010.

Bustelo Graffigna, Eduardo. (2010). Infancia en indefensión. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.31-84). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Butler, Judith. (2010). *Los marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.

Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, CEIDAS (2010), "Programa integral de prevención de trata de personas", Versión digital: http://www.ceidas.org/tp_presentacion_esp.shtml, 23 de mayo 2010.

Cillero Bruñol, M. (2010). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.85-108). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Del Castillo Troncoso, A. (2003). Imágenes y representaciones de la niñez en México en el cambio del siglo XIX al XX. Algunas consideraciones en torno a la construcción de una historia cultural. En Revista Cuicuilco. Vol 10, núm 029. (pp: 4-29). Fass, P. (2004). Prefase, en Paula, Fass (editor in chief), *Encyclopedia of Children and Childhood*. (pp: xi-xv). Nueva York, Estados Unidos: MacMillan Reference, Gale Group.

García Méndez, E. ([1998] 2010). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.3-30). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Holmlund, K.(2004). Institutional Forms. En Paula, Fass (editor in chief) *Encyclopedia of Children and Childhood*. (pp: 146-148). Nueva York, Estados Unidos: MacMillan Reference, Gale Group.

Katsberg, N. (2003). Presentación. En UNICEF, *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después*. América Latina, (pp.: 3-6). Panamá, Panamá: UNICEF.

Laje, M.I.(1993). Los menores de ayer - Los niños de mañana. En Revista Anuario. Núm.1. versión digital en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/SEC1010.HTML>, 30 de enero 2010.

McCamant, C. (2004). Child Saving. En Paula Fass, (editor in chief), *Encyclopedia of Children and Childhood*, (pp: 195-197). Nueva York, Estados Unidos: MacMillan Reference, Gale Group.

Mason, M. A. (2004). "Children's Rights". En Paula Fass, (editor in chief), *Encyclopedia of Children and Childhood*, (pp: 186-187). Nueva York, Estados Unidos: MacMillan Reference, Gale Group.

Naím, M. (2006). *Ilícito*. México D.F., México: Editorial Random House Mondadori, Colección Debate.

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. (2003). Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador 2003. Quito, Ecuador: UNICEF, Observatorio Social del Ecuador y Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2005).

Plant, R. (2007). La explotación laboral en el siglo XXI. En Programa Especial para Combatir el Trabajo Forzoso, Ginebra, 8 de marzo 2007 [en línea]. Recuperado el 7 de febrero de 2011, http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/Speeches/lang--es/WCMS_083161/index.htm.

Ramírez, F. (1993). Reconstrucción de la infancia: extensión de la condición de persona y ciudadano. En Revista Iberoamericana de Educación. Núm 1. Versión digital: <http://www.oei.es/oeivirt/rie01a07.htm>, 30 de enero 2010.

Save the Children. (2008). Eglantyne Jebb y Save the Children [en línea]. Recuperado el 4 de febrero de 2011, http://www.savethechildren-mexico.org.mx/website2008/pdf/Eglantyne_Jebb.pdf.

Sánchez Vásquez, V. y Guijarro Granados, T. (2002). Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España. En Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, núm. 84 (octubre-diciembre).

Sainz Cantero, J.A. (1991). Tribunal de Menores". Gran Enciclopedia Rialp: Humanidades y Ciencias. GER. Madrid. Versión digital: http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=5144&cat=Derecho, 29 de enero 2010.

Scheper-Hughes, N. (1996). Small Wars and Invisible Genocides. *Social Science and Medicine*. XIVth International Conference on the Social Sciences and Medicine Volumen 43. Issue 5, 889-900.

Simón Campaña, F. (2004). Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador. En Revista Jurídica. Versión digital: http://www.revis-tajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=27, 30 de enero 2010.

_____. (2010). Garantías de los derechos de la infancia y adolescencia (de las legislaciones integrales al "Estado constitucional de derechos"). Algunas notas sobre los mecanismos de aplicación. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.441-484). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Thorne, B. (2004). "Sociology and Anthropology of Childhood. En Paula Fass, (editor in chief), *Encyclopedia of Children and Childhood*. (pp: 772-775). Nueva York, Estados Unidos: MacMillan Reference, Gale Group.

United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF. (2008). La evolución de las normas internacionales sobre derechos de la infancia [en línea]. Recuperado el 4 de febrero de 2011, <http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/panels/La%20evolucion%20de%20las%20normas%20internacionales%20sobre%20derechos%20de%20la%20infancia.pdf>.

_____. (2009). The State of the World's Children. Special Edition, Celebrating the 20 Years of the Convention on the Rights of Children. Nueva York, Estados Unidos: UNICEF.

_____. (2010). About UNICEF: Who we are [en línea]. Recuperado el 12 de febrero de 2011, http://www.unicef.org/about/who/index_history.html.

_____. (2003). *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después*. América Latina. Panamá, Panamá: UNICEF.

United Nations Office of Drugs and Crime, UNDOC. (2009). La trata de personas la cruda realidad [en línea]. Recuperado el 4 de febrero de 2011, http://www.unodc.org/documents/blueheart/factsheet_spanish.pdf.

Veneman, A. (2009). Foreword. En UNICEF, *The State of the World's Children. Special Edition, Celebrating the 20 Years of the Convention on the Rights of Children*. Nueva York, Estados Unidos: UNICEF.

Parte II

Niñez en un
contexto de cambios:
Ecuador 1990-2011



El escenario institucional y el movimiento de la infancia

Santiago Ortiz Crespo

A lo largo de las dos últimas décadas el movimiento social de la infancia posicionó el enfoque de derechos lo cual implicó que en el plano constitucional se reconociera la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes y que se avance en la construcción de un sistema institucional de garantías. Para la concreción de estos avances, los actores locales cumplieron un rol relevante, pues emprendieron procesos para transformar los valores y códigos de convivencia en los espacios cotidianos entre adultos y niños, niñas y adolescentes; estos procesos debieron articularse con una nueva arquitectura institucional coordinada por los municipios y orientada a la garantía de derechos.

Al cierre de la primera década del siglo XXI, Ecuador ha cambiado. El país asiste a modificaciones en el modelo de desarrollo, en la forma del Estado y del régimen democrático, hechos que suponen nuevos desafíos para alcanzar una ciudadanía efectiva para la niñez y la adolescencia. Este artículo llama la atención sobre las implicaciones que esas modificaciones estatales tienen a nivel local. Así, a lo largo de las siguientes secciones, se analizan las normas constitucionales y legales sobre la organización territorial del Estado y los derechos de participación de la sociedad civil, destacando una nueva estructura de oportunidades para los actores locales. En este contexto, se proponen algunas ideas para renovar la lucha por los derechos, replanteando prioridades, mejorando las capacidades de los actores para incidir en la política pública, avanzando en la puesta en marcha de los sistemas de protección y profundizando en el compromiso de las comunidades locales en el respeto cotidiano de los niños, niñas y adolescentes.

1. El periodo neoliberal 1990-2006

Al inicio del período democrático, en octubre de 1982, se produjo un hecho que marcó la historia contemporánea de Ecuador: la crisis de la deuda externa. Este suceso llevó al gobierno de entonces, presidido por el Dr. Oswaldo Hur-

tado, a adoptar el primer paquete de medidas económicas en función de un ajuste estructural de la economía y de la caja fiscal. Con esta medida se dio paso a un nuevo capítulo de la vida nacional, pues se frustraron las expectativas de la población sobre las promesas de inclusión social y política que se animaron con el regreso a la democracia.

Las políticas económicas adoptadas desde entonces se orientaron a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, favorable a los grandes capitales, al sector exportador, financiero y bancario. Se trataba de políticas que a la postre limitaron el desarrollo económico y social. La reforma del Estado fue una pieza clave en este giro. Los gobiernos asumieron un enfoque neoliberal que postulaba un "Estado mínimo" -el dejar hacer y dejar pasar-, de manera que éste se abstenga de intervenir en las esferas económica y social. Para ello se planteó, entre otras medidas, privatizar las empresas estatales estratégicas, reducir el aparato estatal, desregular los precios, restringir los gastos sociales y dismantelar los programas de desarrollo rural. En suma, estas medidas se orientaban a un cambio drástico en las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, emergiendo este último como eje del nuevo modelo de desarrollo.

La adopción de las políticas neoliberales, en lugar de mejorar la situación del país, produjeron resultados socioeconómicos limitados: en el año 1990 la economía se estancó, la desigualdad social se acentuó, y la pobreza se extendió hacia amplios sectores de la población. El ajuste estructural no sólo intensificó los problemas sociales ya existentes, sino que además puso en peligro la credibilidad de la democracia. En este contexto emergieron movimientos de protesta desde la sociedad civil: los pueblos indígenas ganaron presencia política, a lo que se sumaron sindicatos públicos, juntas cívicas locales y varios sectores populares que se pronunciaron en rechazo al costo de la vida. Surgieron también movimientos que luchaban por nuevos derechos: las mujeres, los ambientalistas, y un conglomerado de organizaciones sociales e instituciones

por la infancia que aspiraban al reconocimiento de los niños y de las niñas como ciudadanos y ciudadanas.

Esta movilización social reveló las limitaciones del modelo económico y político vigente, las fisuras existentes en la gobernabilidad del país, y el debilitamiento del Estado. En estas condiciones las elites locales procuraron realizar algunos cambios estructurales, a tono con lo que a nivel internacional estaban preparando organismos como el Fondo Monetario Internacional, FMI, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y el Banco Mundial. Estas instancias internacionales se habían dado cuenta de que era necesario tomar medidas no sólo de ajuste, sino que además impulsen la modernización del Estado, la descentralización de la función pública y el fortalecimiento de la justicia. Así mismo, dichos organismos internacionales, promovieron la puesta en marcha de programas focalizados para enfrentar la pobreza, apuntando a generar mayores niveles de estabilidad, de cohesión social y de gobernabilidad en lo que se llamó la "segunda generación de reformas".

En este contexto de ajuste estructural, varios fueron los cambios que tuvieron lugar en el país, entre otros figuran: la creación del Programa de Desarrollo Municipal (1990); la adopción de la Ley de Modernización del Estado (1993); la creación del Consejo Nacional de Modernización, CONAM (1993); la aprobación de la Ley del 15%¹ (1997) y de la Ley de Descentralización y Participación (1997). Un paso significativo se dio cuando se aprobó una nueva Constitución en 1998 en donde se reconoció, por primera vez, la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes, así como los derechos específicos para las mujeres y los indígenas.

En el campo territorial se adoptó a la descentralización como característica del Estado, estableciendo que todas las funciones son transferibles excepto seguridad, finanzas y gobierno, de manera que los gobiernos locales podían solicitar más de 2000 competencias en campos tan diversos como salud, educación, obras públicas, producción, etc. Adicionalmente, se crearon las Juntas Parroquiales Rurales como nivel de gobierno y se reconoció las circunscripciones territoriales indígenas, CTI. Dicha Carta Magna configuró un marco favorable para la intervención de la sociedad civil, estableciendo mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum y la revocatoria del mandato. También se establecieron nexos institucionales entre el Estado y la sociedad mediante la creación de consejos de política pública en torno a los derechos de la niñez, de la mujer y de los indígenas. Sin embargo, este avanzado marco constitucional tuvo dificultades en su aplicación, entre otras razones, debido a la escasa voluntad política de las elites, a la ausencia de un proyecto nacional coherente entre los partidos políticos y a los intereses corporativos que no admitían la descentralización del poder y las competencias a nivel local. Como consecuencia del limitado alcance de esas reformas, la crisis sociopolítica y económica se agudizó. El año 1999 será recordado como una de los más complejos en la his-

toria contemporánea pues, por un lado, el feriado bancario provocó la dolarización de la economía nacional, y por otro, la credibilidad del presidente Jamil Mahuad se erosionó y éste fue depuesto en el año 2000. Estos acontecimientos hundieron al régimen democrático, al punto que entre 1996 y 2006, tres gobiernos constitucionalmente electos no concluyeron el período para el cual fueron nombrados (el gobierno de Mahuad fue uno de ellos).

En síntesis, a lo largo de estas dos últimas décadas, Ecuador ha asistido a una evolución política e institucional contradictoria. Por una parte, la inestabilidad sociopolítica y económica, la pugna entre las elites y la incapacidad de los partidos gobernantes para responder a los intereses de la ciudadanía han estado presentes, y por otra, la creación de oportunidades para el avance de los movimientos sociales, el reconocimiento de sus derechos, el inicio de procesos de descentralización, así como la dinamización de nuevas formas de participación democrática también han emergido en la escena política contemporánea. En este complejo y contradictorio contexto emergió y se institucionalizó el movimiento de la infancia.

1.1. El movimiento de la infancia²

El movimiento a favor de la niñez y adolescencia ecuatoriano nació en la década de 1980 y tomó cuerpo con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, en 1989. En todo este proceso se consolidó una alianza que, a través de espacios de diálogo (como foros, cumbres y consultas a la niñez) y de la puesta en marcha de acciones con incidencia estatal, logró articular alrededor de doscientas organizaciones de la sociedad civil, a pueblos indígenas, a personas y líderes políticos comprometidos, a agencias de cooperación, a organizaciones no gubernamentales, y a niños, niñas y adolescentes. A través de este movimiento social, se logró visibilizar a la niñez y a la adolescencia como sujetos de derechos, transformando viejas relaciones autoritarias que excluían de la toma de decisiones a los niños y a las niñas bajo el supuesto de que eran "menores" de edad. A lo largo de la década subsiguiente tres hechos importantes para el movimiento de la infancia tuvieron lugar. Primero, se creó el Foro de la Niñez y Adolescencia, instancia que jugó un importante rol en la movilización social y en la inclusión en la agenda pública de varios temas que afectan directamente el desarrollo de la niñez y de la adolescencia, entre otros: la atención prioritaria a niños y niñas de 0 a 6 años, la salud, la educación, la violencia, el maltrato y la participación infantil. En segundo lugar, en 1992, se reformó el Código de Menores, reconociendo –por primera vez en la historia ecuatoriana– a los niños, a las niñas y a los adolescentes como sujetos de derecho. Y, finalmente, con la adopción de la Constitución de 1998, se ratificó el nuevo paradigma de la protección integral, el cual apunta a la plena garantía de los derechos de la infancia. Estos tres importantes avances fueron recogidos en el Código de la Niñez, instrumento legal aprobado en el 2003, en el que se planteó el pleno reconocimiento de los derechos de la infancia.

¹ Dicha Ley estableció que los gobiernos seccionales reciban, de manera progresiva, el 15% del presupuesto público.

² Agradezco la colaboración de Lola Gutiérrez.



Adoptar el enfoque de derechos, como base de las políticas públicas y de la institucionalidad estatal, supone el reconocimiento por parte del Estado de que todas las personas son sujetos de derecho. Y, a la vez, significa que el Estado, la familia, los maestros, las comunidades, y otras instituciones sociales, son “portadoras de deber”. Es decir, que estas últimas tienen la responsabilidad de garantizar el pleno cumplimiento de derechos, en este caso de aquellos derechos específicos de los niños, de las niñas, y de los adolescentes. Para el Ecuador de finales del siglo XX, llevar a la praxis dicho enfoque, implicaba no sólo la existencia de un marco legal propicio, como aquél establecido por el Código de la Niñez, sino además el diseño y la ejecución de una serie de acciones estatales y sociales concretas para garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia. De este modo, tanto el Estado como el movimiento de la infancia emprendieron una serie de acciones. Entre las más importantes figuran la creación del Sistema de Protección Integral de la infancia, y del Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, CNNA. Este Consejo, que es parte central del Sistema de Protección Integral, se estructuró a partir de tres principios de protección de derechos: 1- la paridad para la construcción de políticas públicas; 2- la creación de instancias de protección; y, 3- la oferta de servicios que ejecuten las medidas de protección. Así, el CNNA de manera paritaria, está conformado por cuatro delegados estatales y cuatro delegados de la sociedad civil, y tiene la responsabilidad de dictar las políticas públicas en torno a la infancia.

Una de las mayores fortalezas de esta instancia ha sido su presencia territorial, pues a lo largo de esos ocho años de vigencia del Código, se han creado Concejos Cantonales de la Niñez en los municipios. Dichos concejos están integrados por delegados de las instituciones estatales y de la sociedad civil local, siendo el alcalde quien los preside. Además, como parte del mismo Sistema de Protección, se organizaron Juntas de Protección, organismos conformados por profesionales encargados de conocer toda situación de violación de derechos de la infancia y de dictar, tras un expedito proceso judicial o administrativo, las medidas de protección. También se integraron Redes de Servicios constituidas por las entidades que proveen servicios destinados a la infancia y los Consejos Consultivos, por niños, niñas y adolescentes quienes son responsables de exigir el cumplimiento de sus derechos y de la política pública. A no dudarlo la puesta en marcha del CNNA como parte del Sistema de Protección Integral ha sido uno de los logros más importantes del movimiento de la infancia. De hecho, actualmente existen 117 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, 146 Juntas Cantonales de Protección, 174 Defensorías Comunitarias, y 89 Consejos Consultivos (con una importante movilización de los adolescentes). Esto supone la existencia de espacios de vigilancia permanente y exigencia del cumplimiento de derechos y de la política pública en lo local a favor de ese grupo etéreo. Este proceso ha conformado una fuerza territorial legítima que le ha dado solidez a la instituciona-

lidad estatal, y ha asegurado la presencia de la temática de la infancia en las agendas públicas.

En el ciclo señalado los actores sociales e institucionales lograron articularse en varias iniciativas como los congresos de niños, niñas y adolescentes, las elecciones y consultas infantiles para priorizar derechos, o la campaña para la aprobación del Código de la Infancia. Todo ello permitió una visibilización de la problemática de la niñez y de la adolescencia y su carácter de actores con derechos así como la sensibilización de la población con respecto a un mejor trato a los niños y a las niñas y la construcción de consensos en torno a reformas institucionales a favor de la infancia ecuatoriana. Asimismo, se logró que el Estado, tanto a nivel central como local, tenga apertura a la participación de la sociedad civil, de manera que normas y políticas cuenten con espacios de consulta, deliberación, planificación, cogestión y rendición de cuentas. Si bien estos espacios no se extendieron a nivel nacional, sí tuvieron una presencia significativa que sería la base para universalizar las instituciones participativas. Hay que señalar que el movimiento de la infancia fue uno de los actores que mejor aprovechó las oportunidades que abrían las reformas descentralizadoras para expandir su presencia territorial y lograr que los municipios asuman su responsabilidad en términos de políticas y protección de derechos.

No obstante, este proceso no estuvo exento de limitaciones. Entre las más evidentes fue la dispersión de los servicios: por ejemplo, el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA –que entonces tenía un carácter privado y dependía de la Primera Dama– contaba con cuatro programas orientados al desarrollo infantil, las familias, niños trabajadores y protección especial; el Ministerio de Bienestar Social llevaba por su parte el programa Operación Rescate Infantil; el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, financiaba el Proyecto Nuestros Niños para ampliar la cobertura en los primeros años; el Banco Central impulsaba el Programa del Muchacho Trabajador, una iniciativa orientada a adolescentes y jóvenes en temas de empleo y comunicación (aunque este sector de la población nunca fue objeto de políticas públicas consistentes y universales). Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales desarrollaban proyectos puntuales de salud, educación, apoyo a las familias y protección especial, al igual que las organizaciones de base comunitaria, federaciones campesinas y barriales. Esta dispersión demostraba además la débil rectoría del Estado sobre el sector, pues las políticas públicas no contaban con orientaciones y parámetros comunes.

Hay también otras limitaciones que tenían que ver con la convivencia diaria y la equidad, que siguen figurando como desafíos pendientes para el movimiento de la niñez y adolescencia tal como la brecha entre una normativa auspiciosa en cuanto a derechos y unas prácticas limitadas por parte de la sociedad y el Estado, pues la niñez y la adolescencia seguían siendo desvalorizadas y maltratadas. De ahí que los cambios legales no aseguraron los

cambios culturales en la vida cotidiana de la familia, la escuela, los centros de salud, los medios de comunicación, y, por supuesto, en los espacios públicos. A todas estas limitaciones habría que sumar otras más derivadas directamente de la adopción, en esas mismas décadas, de políticas neoliberales: el debilitamiento del Estado ecuatoriano, el desmantelamiento del sector productivo interno, la reducción del empleo, y la restricción de los gastos sociales en salud y en educación. La combinación de todos estos factores impactaron directa y negativamente en las condiciones de vida de los niños, de las niñas, de los adolescentes, y de sus familias impidiendo que los avances normativos se complementen con avances materiales concretos que garanticen el disfrute de los derechos, y que se materialicen en la existencia de un efectivo Sistema de Protección Integral para la infancia.

2. El nuevo escenario: 2007 - 2011 La participación

Como se anotó anteriormente, el desgaste del sistema político, la crisis de partidos, la adopción de políticas neoliberales, y con ellas el debilitamiento del Estado, fueron elementos que determinaron el contexto sociopolítico y económico del Ecuador de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI. En dicho escenario emergieron nuevos actores sociales –entre ellos el movimiento indígena– quienes reclamaban mayor democracia, equidad y soberanía, planteando propuestas alternativas al neoliberalismo. En 2007 una nueva fuerza política, Alianza País, llegó al gobierno y convocó a una nueva Asamblea Constituyente con el propósito de renovar el marco normativo y transformar el modelo de sociedad y de Estado. Así, la Asamblea se reunió en la ciudad de Montecristi, y desde ahí se elaboró una nueva Constitución que fue aprobada posteriormente en referéndum. Esta nueva Carta Magna amplía los derechos de la población a través del diseño de un nuevo marco institucional consistente que promueve la participación ciudadana a través de la incorporación de ciertas regulaciones sobre los gobiernos locales. Entre las normativas propuestas más significativas, y que tienen directa relación con el tema que interesa en este artículo, figuran la nueva Ley de Participación Ciudadana, y el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD. Ese nuevo marco legal supone oportunidades para la defensa de los derechos de la niñez y de la adolescencia, tanto en relación a la participación de la sociedad civil, en particular del movimiento de la infancia, como en relación a las funciones de los gobiernos locales.

El reciente proceso constituyente se produjo en un período de cambios gestado por diversos actores sociales. De ahí que no sea casual que la nueva Constitución recoja algunas ideas sumamente renovadoras, entre ellas las de la participación ciudadana. Este tema consta tanto en las definiciones constitucionales generales, como en las secciones específicas que se refieren a la democracia directa; a las políticas públicas; a la planificación tanto a nivel nacional

como desde los gobiernos autónomos descentralizados; y, a la organización y al control social, particularmente, al establecimiento de parámetros para la intervención de actores de la sociedad civil en la definición de la agenda pública. Así, se reconoce como titulares de derechos, y por ende con derecho a la participación, a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades, concibiendo a la democracia participativa como expresión de la soberanía popular, en el mismo nivel de la representación política. Adicionalmente varias formas de democracia (directa, representativa y comunitaria) también son reconocidas en la nueva Carta Magna. Esto implica que las formas representativas se enriquecen con las participativas, y aquello que resulta todavía más novedoso, es que las formas representativas también quedan enriquecidas con formas de autoridad y de decisión de los pueblos indígenas. Así, la participación es reconocida como un derecho.

El Artículo 95 define a ese derecho como la “intervención protagónica en la toma de decisiones”, particularmente en los asuntos públicos, como la planificación, la gestión y el control social. De ahí que en el nuevo marco constitucional la participación sea concebida como una expresión del poder ciudadano. Esa “intervención protagónica” se extiende a diversos actores sociales: niños, niñas y adolescentes, indígenas, campesinos, adultos mayores, discapacitados, usuarios y consumidores, líderes barriales, artistas, y deportistas. Asimismo, hay un amplio reconocimiento de los derechos de las personas en grupos de atención prioritaria, especialmente de la infancia, y por primera vez se reconocen los derechos de los jóvenes. En coherencia con esa extensión del derecho a la participación para más actores sociales, el abanico temático también se amplía hacia nuevos campos como la educación, la salud, la soberanía alimentaria, la comunicación, la gestión de la ciudad, la cultura o el ambiente. A no dudarlo, estas transformaciones constitucionales configuran un nuevo y más amplio campo de acción para la acción social a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La nueva Carta Magna amplía los derechos de la democracia directa facilitando el uso de la consulta, de la revocatoria del mandato, y de la iniciativa popular para impulsar reformas legales y constitucionales. Adicionalmente, ésta cuenta con un marco amplio y adecuado que garantiza el papel de las organizaciones populares y reconoce sus derechos de reclamo, protesta y resistencia, así como su facultad de intervención en la política pública en todos los niveles de gobierno (Artículo 97). Estos cambios permitirían que la lucha por los derechos de la niñez amplíe su base de sustentación en las comunidades urbanas y rurales organizadas. Al ubicar a la economía popular y solidaria como parte de la economía nacional, se fundamenta el rol de las organizaciones en la agricultura, la industria y la provisión de servicios al Estado. Estos postulados constitucionales también pueden dar paso a un proceso de fortalecimiento del tejido social, ya que los padres y madres de familia podrían encontrar nuevas salidas para mejorar

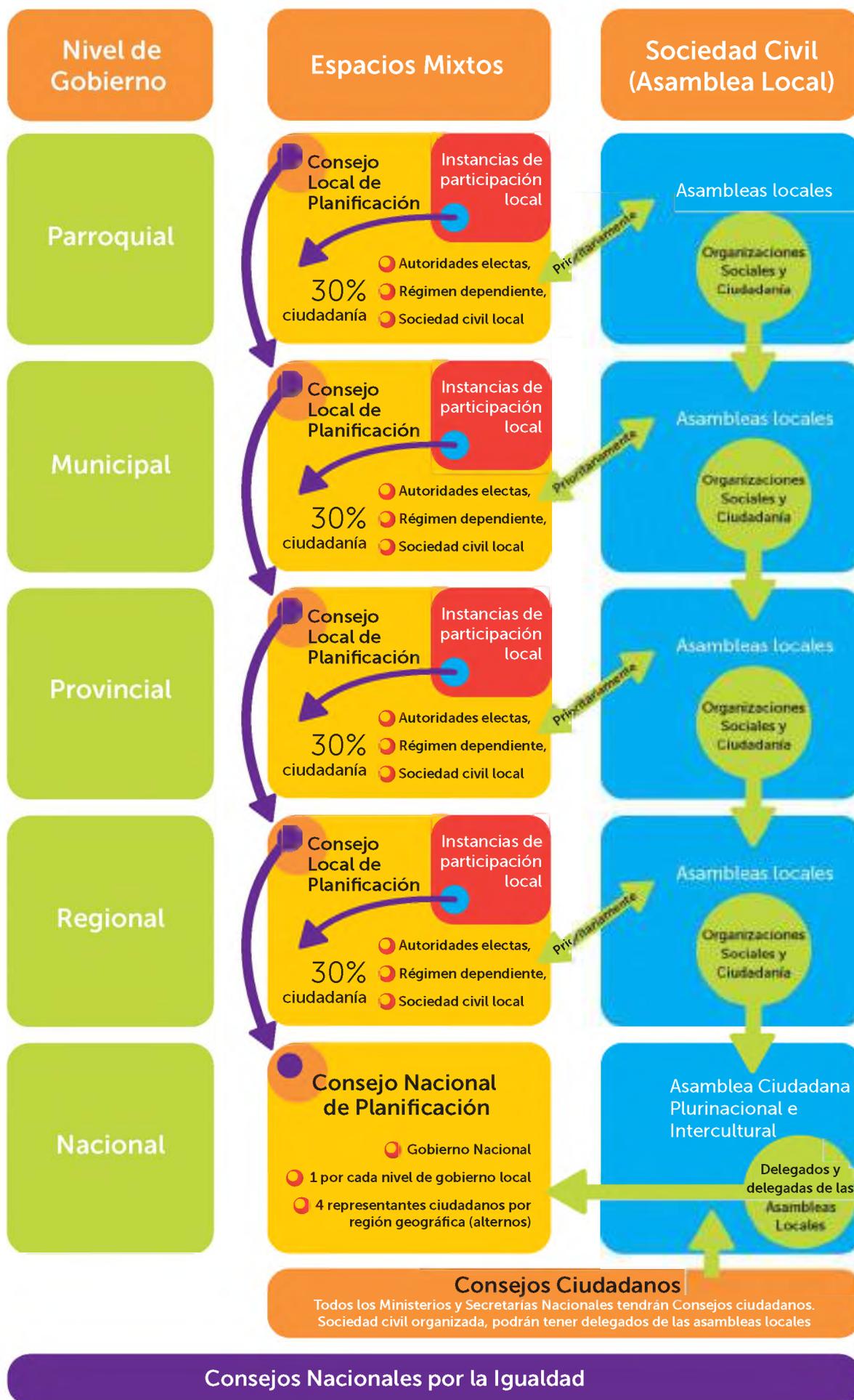
sus condiciones de empleo y formar pequeñas empresas y cajas de crédito que les ayude a procurar los medios de subsistencia para mantener a sus hijos.

A nivel nacional, el Estado abre sus compuertas para que la sociedad civil intervenga en la política pública. Con respecto a los temas de infancia son importantes al menos tres dispositivos: 1- los consejos de derechos, 2- los consejos sectoriales en cada ministerio, y, 3- la planificación. Los consejos de derechos se los define como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos, concentrando su función en la “formulación, observancia, seguimiento, y evaluación de políticas”. Dentro de esa nueva concepción, se mantiene el Consejo de la Infancia, sólo que ahora se convierte en parte de los Consejos de Igualdad (Constitución 2008, Art. 156, 157, Sexta disposición transitoria). Con respecto a los consejos sectoriales, cada ministerio (por ejemplo los Ministerios de Educación, Salud o Inclusión Social) tiene la obligación de conformar dichos consejos en los que deben intervenir delegados de las organizaciones para incidir ya sea con propuestas, consultas o controlando lo que cada uno de ellos hace (Artículo 52). Otro ámbito para que los actores influyan en la agenda pública tiene que ver con la planificación, dispositivo que puede ser aprovechado por los actores comprometidos con los derechos de la niñez y adolescencia para fortalecer la labor del Estado en los campos de la educación, salud, empleo y servicios públicos.

Por otra parte, a nivel local también se establece un sistema participativo que debe coordinar su accionar con los gobiernos locales electos asegurando la intervención de la ciudadanía a través de cuatro dispositivos: 1- el Consejo de Planificación, 2- el presupuesto participativo, 3- la silla vacía, y, 4- las asambleas locales. Los Consejos de Planificación se deben formar en todos los niveles de gobierno, con delegados de la sociedad civil, el Estado y los gobiernos autónomos descentralizados con el fin de formular políticas y planes locales (Ley de Participación, Artículo 66). Se establece de manera obligatoria el presupuesto participativo de tal modo que las familias, comunidades y organizaciones puedan intervenir y monitorear la forma en que los gobiernos locales gastan los recursos. Otro de los mandatos participativos consiste en que en cada parroquia, municipio o provincia se debe conformar una asamblea popular con los ciudadanos y organizaciones de dicha localidad. Además, se institucionaliza la figura de la silla vacía, es decir que en las reuniones de los consejos municipales y provinciales, dependiendo de los temas a tratarse, siempre deberá estar presente un representante de los ciudadanos el cual tendrá voz y voto (Artículos 67 - 73).

Otro componente importante de la Constitución es el de control social. Éste implica que los ciudadanos puedan pedir información, exigir cuentas a las autoridades que eligieron y, de ser el caso, sancionar si no cumplen sus promesas de campaña o están utilizando los recursos públicos en su beneficio. También se instituye el Consejo de

Gráfico No. 1 Diseño del sistema participativo



Fuente: Asamblea Nacional, 2010. Elaboración del autor.

Participación Ciudadana y Control Social que, entre otras atribuciones debe incentivar la participación, fomentar políticas de transparencia y coordinar con el Estado los procesos de rendición de cuentas y de control ciudadano.

Todos estos avances constitucionales figuran en la Ley de Participación, la cual regula de manera detallada los diversos componentes de la democracia participativa y sus dispositivos. En el Gráfico No. 1 se muestra el diseño del sistema participativo propuesto tanto para los gobiernos locales, como para el gobierno nacional, estos se encuentran en un espacio mixto en donde se ensamblan la sociedad civil, los gobiernos locales y el Estado. Así, se puede ver cómo en cada nivel de gobierno se conectan los gobiernos autónomos descentralizados con la sociedad civil.

A modo de síntesis, la Constitución del 2008, al tener a la participación ciudadana como uno de sus pilares, logra renovar el concepto de democracia como expresión de la soberanía popular. En ese marco constitucional se reconocen a los actores individuales y colectivos como titulares de los derechos de participación, hecho que les permite incidir en la agenda pública. Tal como se ha revisado, las normas sobre participación, de manera coherente, atraviesan al conjunto de las instituciones vinculando al Estado y a la sociedad civil con ámbitos autónomos pero interconectados a través de instancias mixtas de deliberación, consulta y planificación.

El nuevo Estado territorializado

Hasta el año 2006 el ámbito local fue clave para el desarrollo del movimiento de la infancia y sus iniciativas de intervención en la política pública, pues se generaron alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos locales. Sin embargo, aun cuando se dieron ciertos avances en materia de derechos, dicho movimiento tuvo que negociar con un Estado débil, carente de políticas sociales consistentes, con una autoridad caótica y fragmentada, producto del periodo neoliberal. Además se trataba de un escenario marcado por la inestabilidad política, en donde ninguna reforma ni política pública podía consolidarse.

Con la nueva Constitución del 2008, se pretendió solucionar algunos de estos problemas. La Asamblea reunida en Montecristi resolvió mantener el carácter unitario del Estado, estableciendo claras reglas de juego en términos fiscales y de competencias. Así, y desde entonces, al Estado central le compete por ley la rectoría y la gestión de las políticas en educación, salud, seguridad social y vivienda, áreas protegidas, comunicaciones, puertos y aeropuertos, recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, recursos hídricos, biodiversidad y recursos forestales (Artículo 261). A esto se suman las tradicionales funciones estatales de seguridad, finanzas y gobierno, además del control de las empresas estratégicas. Todo esto implica que el Estado retoma un rol primordial en el desarrollo y en la redistribu-

ción de la riqueza social, dando un fuerte peso a las funciones que cumple el ejecutivo.

A diferencia del período anterior en el que se pretendía debilitar al Estado, en esta nueva etapa, y a través de explícitas normas constitucionales, se apunta al retorno estatal, reasignando funciones en el desarrollo –el Sumak Kausay– y en la garantía de la equidad social. El Estado se convierte en el eje central de la sociedad y la economía. Si bien se afirma la soberanía del pueblo y los ciudadanos y existe un amplio reconocimiento de la participación de la sociedad, el Estado ha asumido una forma centralista y presidencialista.

Además, en lugar de los tres niveles de gobierno, con los que se contaba hasta el 2000, actualmente existen cinco: el gobierno central y los cuatro niveles de gobiernos descentralizados (juntas parroquiales rurales, municipios, consejos provinciales y gobiernos regionales). También se han creado regímenes especiales tales como los distritos metropolitanos, las circunscripciones territoriales indígenas y los regímenes ambientales como Galápagos. Como se enunció anteriormente, el nivel en el que se concentra el poder es el gobierno central, y a esto se suma una clara dispersión del poder local en los más de mil gobiernos descentralizados, en las cuatro instancias de gobierno subnacionales, hecho que no ayuda a racionalizar ni a fortalecer la gobernabilidad del país ni a generar gobiernos territoriales fuertes.

Así, la nueva Constitución crea una confusión entre los niveles de gobierno regional y provincial, ya que otorga a ambos niveles competencias comunes en relación al ordenamiento territorial, al desarrollo económico, a las cuencas hidrográficas o a las vías.³ A pesar de que esta nueva organización estatal termina debilitando a los Consejos Provinciales, éstos siguen siendo las únicas instancias con capacidad de articular a los gobiernos cantonales y parroquiales que los integran. Por su parte, los municipios mantienen las mismas competencias que tenían en la Ley de Régimen Municipal y que fueron confirmadas en la nueva Constitución. De hecho, en el Artículo 54 se explicita que estos niveles de gobierno mantienen su gestión en servicios públicos, uso del suelo, contaminación ambiental, hábitat y vivienda, tránsito, turismo y patrimonio.

Otra de las innovaciones constitucionales recientes fue reconocer a las juntas parroquiales como gobiernos autónomos descentralizados con capacidad de planificar, construir y gestionar los servicios públicos, mantener la infraestructura física parroquial, y promover la participación y organización de los pobladores (Artículo 267). De este modo las juntas ganan en estatus ya que son consideradas como gobierno seccional, lo cual supone que recibirán más recursos para su gestión. Adicionalmente, aquellas ciudades ecuatorianas que cuenten con una numerosa población podrán constituirse como ciudades región, o distritos metropolitanos autónomos. Dicho estatuto les permite asumir simultáneamente funciones y competencias de municipio, provincia y región.

³ Han pasado tres años desde que la nueva Carta Magna fue aprobada, y hasta el momento no se vislumbra la formación de gobiernos regionales.

Dos cambios significativos que se han producido en la Constitución y en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, se relacionan con el sistema fiscal y el de competencias. Antes de las últimas modificaciones constitucionales, las competencias de los diferentes niveles de gobierno eran escogidas voluntariamente por los mismos gobiernos locales. Ahora el sistema de competencias es nacional y obligatorio. Se ha establecido un órgano competente para orientar la descentralización y dirimir posibles conflictos: el Consejo Nacional de Competencias. Y, a la par, a través de una fórmula de distribución de recursos, se ha puesto en marcha un nuevo sistema fiscal que, según el COOTAD, toma en cuenta a la población, a las necesidades básicas insatisfechas, a las inequidades territoriales y a la eficiencia en los procesos de planificación, entre otros indicadores. Es así como, este marco normativo resuelve el vacío de rectoría estatal, planteando un Estado fuerte y centralista, con claras reglas de juego en términos administrativos y fiscales. Aun cuando la Constitución y el COOTAD tienen una retórica sobre descentralización y autonomía, el marco normativo sigue siendo centralizador y no logra resolver la superposición de las regiones con los gobiernos provinciales, dejando pendiente nuevamente el tema de gobiernos intermedios con capacidad para impulsar procesos de desarrollo territorial que integren a los gobiernos y los actores locales.

En el plano normativo, se vive un retorno del Estado central, lo cual supone que el gobierno nacional cumpla un rol de rectoría y mantenga en sus manos la ejecución de la mayor parte de competencias estatales. En esta línea, la Constitución ha confirmado la necesidad de contar con un ejecutivo fuerte. En el plano de la gestión gubernamental también se observa un cambio debido a, entre otros factores, una coyuntura alentadora por los precios internacionales del petróleo, lo que le otorga al Estado una gran capacidad de control sobre las transferencias fiscales a los gobiernos locales. Asimismo, el gobierno ha asumido un destacado rol en la orientación de la planificación nacional debido al papel que cumple la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, y es el ejecutivo quien dirige los numerosos programas de construcción de carreteras, puentes, plantas eléctricas y obras de infraestructura, así como la distribución de recursos mediante bonos, créditos, insumos agrícolas, útiles escolares, etc.

Este fortalecimiento del Estado también se evidencia en la relación con la sociedad civil: el primero asume un rol protagónico mientras que esta última atraviesa un momento de debilidad. De hecho varias de las banderas de lucha de los actores sociales ante el neoliberalismo, han sido asumidas por el gobierno actual. Así, se evidencia en la población una actitud de espera frente a la posibilidad de que el gobierno nacional cumpla sus promesas y llene sus expectativas de lucha. Hay que advertir que la irrupción de una nueva fuerza política gobernante como es Alianza País ha traído una división en las filas de las agrupaciones sociales que antes estaban unidas contra el neoliberalis-

mo y que hoy asumen diversas posiciones, unas a favor y otras en contra del gobierno. Asimismo, se revelan debilidades técnicas, financieras, políticas y mediáticas dentro de los movimientos sociales para responder en este nuevo contexto donde el gobierno nacional ha asumido un rol tan fuerte, inclusive tomando medidas represivas contra la protesta social. Las organizaciones no gubernamentales, que antes jugaban un rol técnico y financiero de apoyo a la movilización social, cuentan con menos recursos y menor liderazgo para cumplir ese papel. Todo ello da cuenta de que la sociedad civil no está en su mejor momento para aprovechar las oportunidades de participación que se generan desde la nueva Constitución, ni para incidir en la agenda pública. Se podría afirmar que la sociedad civil no cuenta con todas las capacidades para hacer el contrapeso al creciente poder estatal y aprovechar las oportunidades del nuevo marco normativo.

Se puede afirmar que se ha inaugurado un nuevo periodo que podría caracterizarse como post-neoliberal donde la nueva organización del Estado presenta oportunidades y limitaciones para el movimiento de la infancia y la lucha a favor de sus derechos. Al eliminar el caos y la fragmentación del período anterior, se configura un Estado con capacidad de gobierno, recursos y ejecución de políticas nacionales, que garantizan la universalidad y la equidad de los derechos. Además, se establece una malla de planificación, articulada a nivel nacional y local, que puede asegurar una visión integradora, así como la puesta en marcha de las políticas públicas. Sin embargo, el ámbito local tiende a convertirse en un operador de las políticas nacionales, lo cual recorta el ámbito de toma de decisiones y debilita la capacidad de la población de hacer frente a las problemáticas locales con políticas específicas y de ejercer su ciudadanía de tal manera que los actores sociales sean responsables de lo que sucede en sus comunidades.

3. Nuevos desafíos para el movimiento de la infancia

En este escenario el movimiento de la infancia también tiene oportunidades. Esto se debe a que la causa de la niñez posee un alto consenso en la población, las agrupaciones sociales que luchan por los derechos tienen vitalidad, y los Concejos de la Niñez se mantienen a nivel local y nacional, así como con las Juntas de Protección de Derechos y las Redes de Servicios. Para aprovechar estas oportunidades ese movimiento habría de tomar en cuenta algunos elementos. Primero, que el escenario de su lucha se transformó radicalmente: ahora existe un marco legal que apunta al cumplimiento de derechos y que promueve la participación de la sociedad. Segundo, que existen elementos positivos relacionados con una mejoría económica del país que ha permitido al Estado invertir en el área social reduciendo la pobreza y la inequidad sobre todo en las familias de estratos socioeconómicos más bajos. Y, tercero, de manera paradójica, que se ha consagrado una sociedad civil débil frente a ese Estado fuerte,

el cual subordina a los gobiernos locales limitando la propuesta de descentralización. Siendo así, este nuevo contexto ofrece oportunidades y limitaciones, por lo que hace falta replantear los desafíos en torno a la defensa de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Un primer reto estaría relacionado con la agenda que plantea el movimiento de la infancia. Ésta habría de ser actualizada, pues ciertas metas ya han sido cumplidas, en temas como la universalización de la educación primaria y un aumento de la cobertura de servicios públicos, mientras otras siguen pendientes: aún persisten brechas étnicas y sociales; existen limitaciones para que las familias cuenten con un empleo productivo; la calidad de la educación y la salud sigue en entredicho; y, la violencia social continua signando el ambiente en el que crecen los niños, las niñas y los adolescentes.⁴

Con una nueva plataforma el movimiento de la infancia podría incidir de manera efectiva en las políticas públicas. En particular se requiere fortalecer la incidencia de los actores en la planificación estatal especialmente en los temas relevantes para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Tomando en cuenta que la planificación atraviesa a toda la malla institucional, es fundamental que el movimiento de la infancia coloque sus temas prioritarios en los consejos de planificación locales y nacionales. Esto significaría que hay que formular una agenda ante las nuevas condiciones que vive el país. Así, el movimiento a favor de la infancia habría de ser capaz de insertarse en los planes de desarrollo que formula el sector público, tanto a nivel sectorial como territorial, en cada nivel de gobierno.

Otro reto es proyectar la acción de la causa a favor de la niñez y la adolescencia a nivel provincial y regional. El Código nunca consideró al nivel provincial como un espacio de diseño e intervención de la política pública a favor de la niñez. Sin embargo, la reforma territorial vigente abre esta posibilidad. Es hora de superar el localismo que se concentra en lo micro, aislándose de las otras escalas de intervención y pensar en las articulaciones entre lo micro, lo meso y lo macro. Una estupenda oportunidad es el nuevo espacio abierto a nivel provincial. De hecho, actualmente dieciocho viceprefectos ya han asumido el diseño de ordenanzas a favor de los niños, niñas y adolescentes, abriendo la posibilidad de diseñar y ejecutar políticas de escala mayor. Un claro ejemplo de ello se muestra en el recuadro adjunto en el que se recoge el testimonio de David Acurio, Viceprefecto del Azuay.

Teniendo en cuenta el acumulado de experiencias que ha tenido el movimiento de la infancia, una dimensión que debería ser fortalecida es la visión territorial e integral de las políticas. De allí que sea necesario robustecer los consejos locales de derechos, y articularlos a nivel provincial, acortando la distancia existente entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Estado. En particular urge una visión integral de lo territorial, superando el sectorialismo y reduciendo la distancia entre el accionar ministe-

rial y los gobiernos autónomos descentralizados, pues las carteras de gobierno nunca se han integrado con la institucionalidad descentralizada. Hay que estar conscientes de que nada habrá cambiado en el país si no se logra desarrollar la coordinación territorial de los servicios y la protección de derechos con una visión integral.

Asimismo, el movimiento de la infancia habría de aprovechar los dispositivos participativos previstos en el marco legal. Tal como señala la ley, sería deseable conformar los sistemas locales articulando los cuatro dispositivos fundamentales: consejos de planificación, silla vacía, presupuesto participativo y asambleas. Así, las organizaciones que trabajan a favor de la infancia deberían mejorar sus capacidades políticas y técnicas de tal forma que sean capaces de generar continuamente propuestas para cada uno de estos dispositivos gubernamentales.

Otro de los desafíos que tiene por delante el movimiento es fortalecer a los actores de la sociedad civil en términos de mejorar sus capacidades de organización, gestión e incidencia política con un enfoque de derechos. Para ello es fundamental impulsar procesos de formación y asistencia técnica sobre el marco legal y el ciclo de política pública, de tal manera que los actores se empoderen de los avances constitucionales y tengan herramientas de información, desarrollen indicadores, y generen conocimiento en torno a presupuestos, y gestión. El objetivo es que los actores que luchan por los derechos de la infancia tengan, tanto a nivel local como nacional, capacidad política y técnica para balancear las nuevas relaciones de poder con el Estado.

Todo este proceso debería estar vinculado con el impulso de la organización popular. Aquí el desafío fundamental es alimentar redes territoriales que relacionen las demandas de las familias y comunidades, no sólo ante los temas específicos de la niñez y la adolescencia, la educación o la salud, sino también respecto a los bonos de desarrollo humano, vivienda, crédito o producción ofertados por los programas del Estado. Esto implicaría que los grupos de padres de familia y las defensorías comunitarias, trabajen de manera coordinada con otras agrupaciones locales configurando redes territoriales con mayor capacidad de presión y negociación ante el gobierno y sus programas, a favor de las demandas de las familias.

Los esfuerzos locales deben complementarse con un estrategia a nivel nacional que cuente con propuestas para fortalecer al Consejo Nacional de Igualdad en el ámbito de la niñez y adolescencia, de tal manera que no se pierda su identidad como movimiento, sino que se fortalezca en este nuevo período. Este objetivo no será alcanzado si no se fortalece el conjunto de la institucionalidad, tanto a nivel del Estado, los ministerios, el INFA, los gobiernos locales y su relación con la sociedad civil. Esto implica tener en la mira el objetivo institucional más importante: la consolidación del sistema de protección en función de garantizar la universalidad de los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos.

⁴ Estos tópicos son profundizados en la segunda y tercera sección de este volumen.

Recuadro 2.1

Viceprefectos comprometidos con los niños, niñas y adolescentes del país

Entrevista a David Acurio, Viceprefecto del Azuay*

¿Por qué formular políticas de niñez y adolescencia desde los territorios provinciales?

Porque los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como los llama la nueva Constitución, somos garantes de los derechos de las personas que viven en nuestros territorios. Hay un rol legítimo e irrenunciable de los gobiernos provinciales: como parte del proceso de planificación, coordinar las acciones institucionales en el territorio. Así, los gobiernos provinciales pueden jugar un importante papel articulador para que las políticas nacionales se hagan realidad. Para que una acción planificada perdure en el tiempo, tenga continuidad más allá de las autoridades, requiere definirse como una política, es decir, es un compromiso del conjunto de la provincia para alcanzar ciertas metas en un plazo razonable. Frente a la niñez y adolescencia, es fundamental generar políticas a nivel provincial, porque el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia en su formulación no alcanzó a ver el papel de este nivel intermedio. De hecho sólo priorizó al trabajo municipal lo cual fue importante en su momento y permitió tener muchos avances en una gran cantidad de cantones, pero también evidenció las disparidades con que los niños, las niñas y los adolescentes ejercen sus derechos. Hoy el nivel provincial permite enfrentar las disparidades existentes entre los distintos municipios y además comprometer a los alcaldes y presidentes de juntas parroquiales en una política conjunta. Si queremos apostar a una sociedad equitativa tenemos que hacer más esfuerzos por construir más bienes públicos y otorgar mayor acceso a los servicios y una política provincial puede servir para eso, para fortalecer los sistemas de protección y cuidado social.

¿Cómo surge la idea de colocar en las viceprefecturas el trabajo a favor de la niñez y adolescencia?

En el caso del Azuay esa coincidencia de intereses entre el sistema de protección y la viceprefectura, permitió ver que ésta era una tarea del conjunto de instituciones del Ejecutivo y de los gobiernos locales, que requería un equipo dinamizador conjunto y que la viceprefectura tuvo la suerte y el honor de coordinarlo.

¿Cuáles son los elementos fundamentales que –desde la experiencia riquísima del Azuay y del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia– debe tener una política de niñez y adolescencia formulada desde el nivel provincial?

Nosotros partimos de reconocer que en el Azuay había una larga experiencia de trabajo en niñez y adolescencia. Por tal motivo el primer elemento para la construcción de la política provincial fue no generar una institucionalidad que se sobreponga a la ya existente, ni impulsar acciones que no fortalezcan el sistema de protección o dupliquen los esfuerzos de otras instituciones. Contar con una política provincial era diseñar unas líneas de trabajo interinstitucional: una ordenanza que exprese lo que el conjunto de lo que la sociedad y la institucionalidad azuaya pretende alcanzar para garantizar los derechos y el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Una ordenanza que efectivamente gobierna el territorio y todas sus instituciones. Reconocimos también que no existe política pública si no existe demanda social, y que por lo tanto un sustento básico de la política pública provincial es construirla en un ejercicio profundamente participativo con el sujeto social comprometido con el tema, es decir los niños, niñas y adolescentes y el movimiento de la niñez y adolescencia, con la expectativa de que no sólo sean ellos los que redactan la ordenanza, sino que luego vigilan y exigen su cumplimiento.

¿Cuáles son las perspectivas futuras de las prefecturas?

La experiencia desarrollada ha permitido animar a todas las viceprefecturas del país, cada una con su propio proceso y respondiendo a su contexto específico, a construir políticas provinciales. Aspiramos que para inicios del 2012, la mayoría de provincias de Ecuador tengamos ordenanzas provinciales, lo cual nos permitirá escalar la experiencia y tratar de influir en nuevas fases de la política nacional que garantice el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En Azuay, Cotopaxi, Loja y Esmeraldas hemos iniciado la fase de implementación de las Ordenanzas. Debemos trabajar intensamente para que esto no quede en el papel. No por ello debemos olvidar la alianza con el movimiento de la niñez y adolescencia y tampoco perder de vista la necesidad de fortalecer el Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia.

* Mayo, 2011.

La ordenanza de Azuay: integralidad en la visión de la política de la niñez y adolescencia*

En marzo del 2011 se logró la aprobación unánime de dicha ordenanza en la cámara provincial compuesta por el Prefecto, Viceprefecto, 15 alcaldes, y 7 presidentes de Juntas Parroquiales azuayas.

La ordenanza:

- Es una forma político – jurídica que expresa los mandatos y condiciones legales, así como los mecanismos para su implementación.
- Propone 8 líneas de trabajo y 50 metas a alcanzar desde el 2012 hasta el 2020.
- Tiene una estructura responsable para su ejecución: el Comité Permanente en el nivel político, y una Comisión Técnica con representación del régimen dependiente de los gobiernos autónomos descentralizados y de los niños, niñas y adolescentes.
- Requiere de recursos para su implementación, por tanto se creó un fondo provincial basado en el 3% del presupuesto del Gobierno Provincial del Azuay (desde el presupuesto 2012). Dicho fondo sólo puede ser utilizado para alcanzar las metas previstas en la ordenanza. Asimismo puede ser cofinanciada y co-ejecutada con otras instituciones.
- Cuenta con mecanismos de participación y control social: una asamblea provincial conformada por niños, niñas y adolescentes, ciertos mecanismos de consulta provincial a los niños, niñas y adolescentes, y un Observatorio Ciudadano que mide los avances y los efectos de esta ordenanza en la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Azuay.

*Esta información se obtuvo de la entrevista personal al Viceprefecto David Acurio. Cuenca, septiembre 2011.

Avritzer, L. (2002). *Modelos de formación del estado y la sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el Caso Brasileño*, en Enrique Peruzzotti; Catalina Smulovitz. (Org.). *Controlando la Política, ciudadanos y medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, (150 169) Veracruz, México: Ed.Temas.

Assies ed, (2003). *Gobiernos Locales y reforma del estado en América Latina*, Michoacán, México: El Colegio de Michoacán.

Boneninger, E. (1995). *Reforma y modernización del estado en América Latina, en Reforma y Modernización del Estado*, Santiago Chile: ILPES.

Bosier, S. (1992). *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Bustamante, F., et al. (2006). *Una sociedad civil eficaz mas allá de sus debilidades*, Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador, Quito, Ecuador: Civicus Esquel.

Cunill Grau N., (2010). *El control social en América latina*, Caracas, Venezuela: Ed. Nacional.

Escobar A., et al., (2001). *Política Cultural y Cultura Política*, Bogotá, Colombia: Taurus, Alaguara.

Faust, J., et al. (2005). *Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en el Ecuador*, IAD [CD-ROM].

Fraser, N. (2003). *Redistribución, reconocimiento y exclusión social*, en Adriana Delgado, Amelia Valcárcel, Ángela María Robledo, Antanas Mockus, Carmenza Saldías, Eduardo Villar Concha, Iris Marion Young, Isabella Mastropasqua, Libardo Sarmiento, Luis Jorge Garay, María Ángela Gualy, Nancy Fraser, Olga Amparo Sánchez, Sonia Fleury, María Cristina Hurtado, Ana Rico de Alonso, *Inclusión social y nuevas ciudadanías, condiciones para la convivencia y seguridad democráticas*, (123 167), Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.

_____. (2001). *Repensando la esfera pública, Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*, Quito, Revista Ecuador Debate, nº 46 (164 189).

O Donnell, G. (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Caracas Venezuela: Revista Nueva Sociedad (54) (320 350).

Ortiz Crespo, S. (2004). *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa*, Quito: Flacso.

PNUD (2004). *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Ed. Aguilar, Altea, Alaguara.

Perruzoti, Enrique, Smulovitz Catalina (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.

Leonardo A., et al., *Para Ampliar el Canon Democrático*, recuperado 8/3/2004 en www.ces.uc.pt/bss/documentos.

Tarrow, S. (1997). *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno* Madrid, España: Alianza Editorial.

Velázquez, F., et al. (2003). *¿Que ha pasando con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

Velázquez F. (2003). *La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática*, en Carrión Fdo. *Procesos de Descentralización en la comunidad andina*, Quito, Ecuador: Flacso.

Ruiz Lucía (2007). *Los presupuestos participativos en Ecuador Balance Crítico*. Los casos de Pillaro, Nabón y Montúfar, Quito Ecuador: CIUDAD.

Senplades (2009). *Tendencias de la participación en el Ecuador*, Quito Ecuador, Senplades.

Marco legal

Constitución Política del Ecuador (2008). Recuperado el 30 de junio de 2009 http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Registro Oficial N° 175 - Martes 20 de Abril del 2010 Recuperado el 30 de Enero de 2011 <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>

Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009). RO 22, Suplemento, del 09/09/2009 Recuperado el 30 de Enero de 2011 <http://asambleanacional.gob.ec/leyes-asamblea-nacional.html>

El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011

Franklin Ramírez Gallegos

1. Entrada

El texto explora la dinámica del conflicto sociopolítico desatado en Ecuador en torno al despliegue e implantación de la agenda neoliberal durante las décadas de 1980 y 1990, desde el segundo lustro del siglo XXI, en torno a la configuración de un contexto de oportunidad que abre las opciones para la superación de dicha constelación de políticas públicas. En ambos escenarios se articula el análisis de la lucha política con las orientaciones y modos de conducción de la acción estatal en relación a los patrones de desarrollo, los esquemas de regulación económica, las pautas distributivas y, en general, los nexos con la sociedad. Esta perspectiva de análisis toma distancia tanto de las visiones instrumentalistas del Estado, que lo reducen a un simple aparato de dominación de una clase o grupo de poder, como a aquellas lecturas que centran la comprensión de la acción estatal en las consecuencias de determinados marcos institucionales sobre las transacciones políticas que determinan la agenda pública. El análisis del Estado supone observar los contextos históricos de la lucha política -que atraviesan lo político y lo social- y las formas en que aquella permea el carácter y el sentido de las intervenciones estatales en relación al procesamiento de una pluralidad de demandas e intereses sociales contradictorios en el marco de determinadas pautas de acumulación de la riqueza social y de producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia. Así, a través del seguimiento a las "batallas por el Estado" en el Ecuador en las dos últimas décadas el texto analiza: a) los escenarios y los actores de la contienda democrática en relación a los diversos proyectos de Estado y desarrollo en disputa; b) el problema de la autonomía relativa del Estado y del poder político democráticamente sancionado respecto a específicos intereses sociales; y c) los contenidos centrales de la agenda estatal en el contexto del predominio de las políticas del Consenso de Washington y en el curso del tránsito post-neoliberal abierto desde mediados del primer lustro de la nueva década del siglo XXI.

2. La neoliberalización de la social-democracia y la disputa política de los años 90

Al igual que en la mayoría de países de la América Latina, en el Ecuador la década de 1980 está marcada por el retorno democrático y el arranque de las políticas de ajuste estructural (PAE) destinadas a abandonar un patrón de desarrollo centrado en un fuerte activismo estatal -el desarrollismo- y a procurar la apertura de la economía nacional al mercado global. La denominada agenda del Consenso de Washington (CW) también se coloca a lo largo de los años 90 como el hilo conductor de la agenda pública impulsada por gobiernos que, sin embargo, se presentaban con distintos perfiles ideológicos. Así, la social-democracia del Presidente Rodrigo Borja (1988-1992) continúa, aunque bajo un esquema gradualista, con las PAE impulsadas por su antecesor, el social cristiano León Febres Cordero, quien gobernó el país entre 1984-1988.

La característica central del período social-cristiano fue una suerte de des-estatización a geometría variable: si por un lado se minimizaban las capacidades redistributivas del Estado, por otro se lo reorientaba hacia el subsidio selectivo de los sectores empresariales, productivos, y exportadores cercanos al círculo presidencial. La desregulación de los mercados era entonces parcial y selectiva. Se trataba de un proceso de "estatización del neoliberalismo" (Montúfar, 2000) que, más que a una doctrina económica o a un programa político, respondía al peso de específicos agentes privados en la determinación de la agenda económica. Entre otros factores ello explica que en dicho período se haya producido un fuerte incremento del gasto público financiado mediante crédito externo y préstamos del Banco Central. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación que bordearon el 100% anual. Así, mientras en la década de 1970 hay logros en términos de crecimiento económico, de los salarios reales y de la extensión de los servicios estatales, la década de

1980 se presenta como regresiva: la devaluación de la moneda y la alta inflación tienen impactos devastadores en el ingreso de la población que se empobrece a lo largo de la década (Larrea, 1997).

El triunfo de la social-democracia (la Izquierda Democrática, ID) en 1988 abrigaba la posibilidad de un cierto giro en la agenda pública. La continuidad del neoliberalismo no fue sin embargo afectada, sino relanzada bajo un esquema gradualista. Mini-devaluaciones permanentes, macro-devaluaciones ocasionales, mayor liberalización de la tasa de interés, progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales se colocaron en el centro de la política económica de Borja (Báez, 1995). En lo que concierne a las reformas estructurales se dio paso a diversas leyes que apuntalaban el proceso de ajuste: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila y, sobre todo, la Ley de Flexibilización Laboral que abría la ocasión para legalizar regímenes contractuales que precarizaban el mundo del trabajo. Junto con el avance de las medidas de desindustrialización, la flexibilización laboral provocó una acelerada reducción del empleo industrial privado y un debilitamiento de la organización sindical para inicios de los años 90 su protagonismo político era mínimo. La 'neoliberalización de la social-democracia' ocurrió en diversos países de la región en medio de la hegemonía del Consenso de Washington.

El gobierno de la Izquierda Democrática (ID) tuvo pocos logros en términos de estabilidad y dinamismo de la economía. La difícil situación fiscal, acelerada por la reprogramación de la deuda efectuada en el gobierno de Febres Cordero, y el efecto especulativo del esquema gradualista, limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante una década y profundizaron los problemas adquisitivos de la ciudadanía. La inflación promedio fue de 50% en todos los años del mandato de la ID mientras que el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza pasó del 40% en 1970 al 61% en 1990 (Barreiros, 1988). El gobierno marcó, sin embargo, diferencias con su antecesor en el intento de recuperar el diálogo democrático. La apertura de la negociación con una pequeña guerrilla urbana (Alfaro Vive Carajo), una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral, fueron los signos de ese esfuerzo. Dicha agenda fue, de todos modos, insuficiente para revertir las tendencias hacia la crisis económica y para construir, en medio de excepcionales condiciones políticas¹, un amplio frente democrático en torno a un programa nacional.

El avance del neoliberalismo, el repliegue del Estado y la apertura democrática del gobierno de Borja fueron tres de los elementos del contexto de oportunidad en que tuvo lugar uno de los sucesos más significativos del vigente período democrático: el primer levantamiento indígena de junio de 1990. Se trataba de un hecho inédito en el Ecua-

dor, pues durante 9 días miles de indígenas paralizaron el país a través de la ocupación de iglesias, comunas, pueblos, capitales provinciales y carreteras. El bloqueo del callejón interandino culminó con el arribo a Quito de las más importantes organizaciones indígenas. Su discurso cuestionaba la concentración en la tenencia de la tierra, las políticas de riego, crédito y precios agrícolas, y reivindicaban el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado. Desde entonces tuvieron lugar sucesivos levantamientos e innumerables acciones contenciosas que evidenciaban la consolidación de un denso entramado organizativo que articulaba la acción colectiva comunitaria con más amplias estructuras de representación del mundo indígena. La emergencia del movimiento indígena ecuatoriano reconfiguraría el campo del conflicto democrático, ensancharía la agenda de las izquierdas y construiría en su torno un polo de organizaciones que se colocaron en la vanguardia de la resistencia contra el neoliberalismo. De hecho, el resto de la década estaría marcada por la disputa, en torno al carácter del Estado y al modelo de desarrollo, entre la "constelación neoliberal" y la "constelación movimientista" hegemónizada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

3. Retraimiento estatal, emergencia indígena y conflicto anti-neoliberal

El aumento de la presencia estatal en el agro -extensión de la educación básica, programas de capacitación y asistencia técnica, líneas de crédito- y el avance de las medidas de reforma agraria -parcelación de las haciendas de la curia y del Estado-, durante las décadas de 1960 y 1970, contribuyeron a resquebrajar las bases de lo que Andrés Guerrero (1993) ha denominado "administración étnica". Tal concepto designa a una dinámica de administración de la población indígena que adopta una forma de poder que entremezcla lo público y lo privado. El "triángulo de la dominación étnica" estaba compuesto por los hacendados, responsables de la explotación económica de 'sus' indios; la iglesia católica, que recaudaba diezmos y presidía el dominio cultural de las comunidades; y la gente blanca que ostentaba el poder local. Esta trilogía de poder perduró desde la abolición del tributo de indios (1857) hasta su ocaso durante los años 70.

La ampliación de la acción estatal hacia el sector rural propició la desprivatización de los conflictos agrarios -atrapados hasta entonces en los confines de la hacienda- y estimuló el incremento del espiral organizativo del mundo indígena. La presencia en el campo de militantes comunistas y luego de la iglesia católica permitió, además, la movilización de nuevos recursos simbólicos y organizativos en las comunidades. Progresivamente, éstas fueron rompiendo la tutela de aquellos y construyendo sus propias estructuras de representación. En junio de 1972 se fundó el ECUARUNARI (Ecuador Runacunapac Riccharimui)², la principal

¹ Borja asume el poder con mayoría legislativa y buenas relaciones con los otros poderes del Estado.

² En castellano: despertar del pueblo indio.

organización indígena de la sierra que sería la base para la creación de la CONAIE en 1986. Entre el fin de la “administración étnica” y los efectos negativos de la descomposición de la matriz desarrollista en el agro, el movimiento indígena logró delinear una agenda política que articulaba la lucha por el reconocimiento con la contestación al avance del ajuste estructural. Su capacidad de movilización contribuyó no solo a cohesionar al mundo indígena sino a realinear a las formaciones de izquierda en su torno (Ramírez Gallegos, 2008). La articulación del “polo movimientista” fue particularmente dinámica en el período presidencial de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Tal gobierno fue el más nítido porta-estandarte ideológico del neoliberalismo. Durán Ballén integró a sectores de la derecha serrana y algunos disidentes costeños del Partido Social Cristiano. Su orientación programática se expresaba en el vicepresidente, Alberto Dahik, prestigioso economista ortodoxo y Ministro de Economía durante el mandato de Febres Cordero. Bajo tal enfoque, el gobierno adoptó un paquete de medidas que contemplaba la devaluación del 35% del tipo de cambio real del mercado de intervención, el establecimiento de mecanismos de mercado abierto (mesas de dinero y subastas semanales de bonos como política monetaria), la reducción progresiva del encaje bancario, la elevación de las tarifas de energía, el alza de los derivados del petróleo, en especial de la gasolina y el establecimiento de un impuesto extraordinario del 2% a los activos de las empresas. Tal agenda hacía parte de la carta de intención firmada con el FMI para la renegociación de la deuda externa que ascendía a 14 mil millones de dólares. Apenas posesionado, el gobierno conservador decidió además la salida del Ecuador de la OPEP, liberalizó la venta de divisas de los exportadores y envió al parlamento la Ley de Modernización que impulsaba la privatización de empresas estatales.

El conflicto social no se hizo esperar. El Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) y los sindicatos públicos propulsaron una intensa ola de movilizaciones contra el gobierno. Las demandas apuntaban a la garantía de la seguridad social, especialmente para campesinos e indígenas, al rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de ciertos recursos básicos, y a la apertura de una nueva agenda política que incluyera la plurinacionalidad³, los derechos colectivos y la consolidación de los derechos sociales. Dicha plataforma de demandas articuló a diversos actores sociales, organizaciones no gubernamentales, universidades e incluso emergentes formaciones políticas. La “nueva” sociedad civil ecuatoriana, impulsada por la movilización indígena, emergía así en medio del ocaso de la acción sindical y del retraimiento estatal. En medio de la conflictividad socio-política estalla, en 1994, un es-

cándalo de corrupción en el gobierno y se produce la primera quiebra bancaria. Ambas cuestiones marcarían en lo sucesivo el proceso político ecuatoriano y contribuirían al desprestigio del conjunto de la clase política. Aun así, los primeros resultados de la política económica no lucían, vistos desde la perspectiva gubernamental, sombríos. Hasta 1994 la inflación se redujo al 25.4%, los saldos fiscales tuvieron un superávit de 1.2 puntos del PIB y el país acumuló reservas que superaron los 1.700 millones de dólares. El crecimiento parecía recuperarse (Araujo, 1999). En tales condiciones el régimen avanzó en algunas reformas pospuestas: desregular el mercado financiero⁴, flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector hidrocarburos (desregulación de los precios de los combustibles). No obstante, a pesar de la afinidad ideológica entre el gobierno y otros partidos de la derecha, y aun cuando eran mayoritarios en el legislativo, la tendencia no supo organizarse como bloque hegemónico. Al contrario: la tensa negociación parlamentaria entre el gobierno y el PSC abrió el camino para el desgaste del sistema político y para una ralentización de las reformas. En ese escenario, en 1995, Durán Ballén convocó a un plebiscito en procura, entre otros puntos, de la reforma de la seguridad social y la desregulación laboral en el sector público. A la derrota del gobierno⁵ se sumaron denuncias contra el Vicepresidente por mal uso de fondos públicos y su posterior juicio político impulsado por el propio PSC. La continua disputa entre los grupos de poder sobre las modalidades y beneficiarios de la “modernización del Estado” dificultó la continuidad del programa de estabilización.

Los resultados económicos de 1995-1996 evidenciaban los problemas políticos del país luego de sus años más estables desde el retorno democrático⁶. En efecto, entre 1992 y 1996, el panorama macro-económico mejoró: el crecimiento alcanzó un promedio de 3% anual, se logró controlar la inflación -que se ubicó en 25%-, los asalariados urbanos ganaron terreno, aumentó el empleo y se produjo incluso una reducción de la pobreza de ingresos (Vos, León y Ramírez, 2003). El balance del período reflejó, sin embargo, que a pesar del empuje de las reformas (ver Recuadro No. 1) y de una relativa convalecencia económica, el gobierno y los partidos pro-reforma carecían de un consistente apoyo popular (pérdida en el referéndum), enfrentaban un déficit de legitimidad de sus organizaciones y liderazgos políticos, y soportaban un alto nivel de conflictividad. Este contraste dejaba ver los efectos de la división de las elites, el peso del clivaje regional (sierra-costa) y la errática gestión de las reformas: partidos grandes y con programas afines pero sin capacidad de consolidar su proyecto a nivel nacional.

³ El enfrentamiento más fuerte del MIE con el gobierno ocurrió en 1994 en torno a la expedición de una regresiva ley agraria que suponía un punto final al proceso de reforma agraria ejecutado a medias desde la década de 1970. Las escenas del levantamiento de 1990 se repitieron y forzaron a una negociación en la que participó el propio Presidente con la mediación de la Iglesia Católica.

⁴ La reforma financiera tuvo dos componentes: a) la desregulación local del crédito permitiendo a los intermediarios financieros canalizar a su criterio la asignación del crédito, fijar libremente las tasas de interés, plazos, etc., sin la intervención del Estado; b) la liberalización de la cuenta de capitales, eliminando el control de cambios, trasladando las operaciones de compra y venta de divisas al mercado libre, y permitiendo el libre flujo de capital nacional hacia el sistema financiero internacional.

⁵ A pesar de la campaña oficial y el apoyo de los medios de comunicación, el 58% de los votantes rechazaron las reformas y provocaron la mayor derrota política al intento de profundizar el neoliberalismo. El protagonismo de las organizaciones sociales en la contienda electoral fue evidente.

⁶ El PIB creció apenas en tasas de 2 y 2.3% -en 1994 lo hizo en 4.35- y el déficit fiscal aumentó del 1.1 al 3%. La inflación subió y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados (Araujo, 1999).

Recuadro 2.2

El avance de la reforma neoliberal en Ecuador

Aunque diversos analistas sostienen que en el Ecuador el neoliberalismo no avanzó con la profundidad de otros países en América Latina, el caso es que para la segunda mitad de la década de 1990 el país había alcanzado un alto grado de cumplimiento de la agenda de reformas estructurales según lo establecen diversos trabajos referidos a la medición de aquellas a nivel regional*.

- **Liberalización comercial:** Para 1995, Ecuador tuvo un índice de apertura comercial de 0.953, en ese mismo año el promedio regional era de 0.946. Para entonces, Ecuador tenía una apertura mayor que Brasil, Colombia, Perú y Venezuela y niveles comparables con Chile. Desde 1996, en ocasión de la reunión de Organización Mundial de Comercio, el país prosiguió con la eliminación de casi todas las restricciones arancelarias.
- **Desregulación del mercado financiero:** Desde 1992 el índice de desregulación financiera fue largamente superior al promedio latinoamericano en una relación de 0.980 a 0.927.
- **Liberalización de cuentas de capitales:** el promedio nacional también superó en este aspecto al promedio latinoamericano: 0.860 a 0.848.
- **Privatizaciones:** Desde 1984 el índice de privatizaciones de Ecuador estuvo por debajo de la media: para 1995 el país tenía un índice de 0.663 frente al 0.782 del promedio regional.
- **Reforma tributaria:** El índice ecuatoriano era inferior (0.551) al promedio regional (0.573).

A partir de estos cinco índices, el estudio de Samuel et. al (1999) construye un índice general, para 1995, sobre el desempeño regional de las reformas. El índice ecuatoriano se ubicaba muy próximo al promedio latinoamericano (0.801 frente a 0.821) y era igual o superior al de Brasil, Colombia, Honduras, México y Venezuela. Las reformas estructurales hasta mediados de los 90 mantuvieron similares patrones de comportamiento que el resto de la región. El promedio para el continente marcó índices promedios bajos para la reforma tributaria y las privatizaciones y muy altos para la liberalización comercial, de cuentas de capital y la desregulación financiera. En estos tres últimos aspectos el país se sitúa por encima de la media latinoamericana.

* Ver S. Samuel, R. Machado y S. Pettinato (1999) y Lora (2002).

4. Crisis política y empantanamiento neoliberal

Entre 1997 y 2002 se suceden cinco gobiernos, entre ellos una Junta indígena-militar, y dos presidentes son destituidos. Al final de la década estalla además una crisis bancaria que incrementa la desigualdad social, la pobreza y la exclusión⁷ a niveles sin precedentes. En medio del desgaste de sus impulsores, la agenda del Consenso de Washington avanza con dificultades. En 1996 Abdalá Bucaram es electo como Presidente. Su plan económico contemplaba un conjunto de reformas económicas, que tenían como núcleo central el establecimiento de un sistema monetario de convertibilidad. Incluían también una serie de medidas orientadas a la supresión de subsidios, a la elevación de precios, privatizaciones y reformas en la seguridad social. Aun cuando tal agenda tranquilizaba al sector empresarial y a los organismos internacionales, abría al Presidente dos frentes de conflicto. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder (cercanos al PSC), ya que Bucaram gobernaba apoyado en grupos económicos ligados al comercio y el agresivo plan de privatizaciones podía modificar las estrategias de acumulación de dichos grupos. Por otro lado, con las organizaciones indígenas y sociales anti-reformas. En estas condiciones el desgaste del régimen fue vertiginoso.

Movilizaciones ciudadanas en todo el país y un relanzamiento de la ofensiva del movimiento indígena –aun cuando algunos de cuyos dirigentes habían apoyado al gobierno– dejaban ver el unánime rechazo al presidente. Las movilizaciones de los días 5, 6 y 7 de febrero de 1997 no tienen parangón en las últimas décadas: se estimó que cerca de tres millones de personas se movilaron durante esos días. Los contornos de la nueva sociedad civil se volvían más nítidos. Luego de siete meses de gestión, Bucaram fue cesado por el Congreso. La destitución presidencial no se ciñó a los procedimientos establecidos. En razón del balance de poder se nombró al titular del Congreso, Fabián Alarcón, como presidente interino. Alarcón no se esforzó en orientar de algún modo la agenda pública. Lo más relevante del período fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente encargada de reformar la Constitución. La Carta Magna, promulgada en 1998, expresó algo de las dos tendencias enfrentadas desde el inicio de la década. Por un lado legitimó la agenda privatizadora⁸ y por otro extendió nuevos derechos⁹. Se constitucionalizó así una suerte de “neoliberalismo con rostro social” que no resolvía la conflictividad política y que encerraba una serie de paradojas. Una de ellas, quizás fundamental, concernía a la ampliación de derechos sociales en una coyuntura en que se restringía

los recursos y los márgenes de acción del Estado para poder garantizarlos. En cualquier caso, la Asamblea recibió un sinnúmero de delegaciones de sectores sociales organizados, de organismos no gubernamentales, de asociaciones civiles, que procuraban con sus propuestas a incidir en la reorientación del rumbo del país. De esta movilización proviene los nuevos derechos sociales y colectivos incluidos en una Constitución por la que el pueblo no pudo pronunciarse (no hubo referéndum aprobatorio). La coyuntura fue de todos modos propicia para la visibilidad de nuevos actores sociales (indígenas, jóvenes, niños y adolescentes, mujeres, ambientalistas, etc.), de novedosas “problemáticas públicas” y de una normatividad que demandaba la ampliación del terreno de las intervenciones estatales en el espacio de lo social. Así, por ejemplo, la Constitución de 1998 reconoce por primera vez a los niños y niñas como sujetos de derechos, superando la visión de minoridad de las Leyes de Protección de Menores emitidas desde 1937. A pesar de la incidencia de la nueva sociedad civil y del protagonismo del movimiento indígena en las arenas de la contienda democrática, en la cima de la política instituida la alianza que lideró la Asamblea –entre el PSC y la Democracia Popular (DP)– continuaba acercando sus programas y se presentaba como la coalición que podría consolidar un programa neoliberal moderno. Esas eran las condiciones en que Jamil Mahuad (DP) accede al poder en 1998.

Desde inicios de su gobierno y avalado por el FMI, Mahuad asumió que los dos problemas fundamentales de la coyuntura eran la fragilidad del sistema financiero y la debilidad fiscal. En este sentido, las autoridades económicas no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas. Así, el crédito interno neto al sistema financiero –por parte del Banco Central y del Ministro de Finanzas– se expandió en forma inusitada: hasta agosto de 1999 los recursos públicos canalizados a la banca superaban los 1.400 millones de dólares¹⁰.

El “salvataje bancario” supuso la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) cuyo fin fue administrar a los bancos quebrados por usos indebidos de los depósitos de la ciudadanía¹¹. Con la AGD emergió a la luz pública un engranaje de gestión bancaria sustentada en una política crediticia, sin respaldo financiero alguno, a empresas pertenecientes a los mismos grupos propietarios de las entidades bancarias. La laxitud de las normas y la complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones. En marzo de 1999 la crisis llega a su clímax: Mahuad decreta un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central continuaba con una política de intensa emisión monetaria para evitar que se desmorone el sistema¹². El gobierno asumía

⁷ Mientras en 1990, el ingreso per cápita del hogar del decil más rico era 19.7 veces más alto que aquel del decil más pobre, en el 2000, la diferencia entre esos dos extremos fue de 41.2 veces (SIISE 3.0).

⁸ Se eliminó la noción de áreas estratégicas y de otras formas de propiedad –la estatal y la comunitaria– y se dio paso a una propiedad nominal sobre los recursos naturales no renovables cuya exploración y explotación podían ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas (Moreano, 1998).

⁹ Mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores y otros grupos sociales, vieron ampliar sus derechos y garantías ciudadanas. De particular importancia fue la extensión, en sintonía con el Convenio 169 de la OIT, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

¹⁰ El salvataje bancario costó al país el equivalente del 24% del PIB (Romero, 1999).

¹¹ En lo que sigue se usa el trabajo de Ramírez Gallegos (2000).

¹² En el Congreso el PSC bloqueó la posibilidad de intervenir en los bienes y las empresas de los banqueros e impidió que se otorgue inmunidad a las autoridades de control para procesar a los banqueros.

Recuadro 2.3

Impactos de la crisis bancaria

En lo que sigue se presenta algunos de los principales efectos del proceso de salvataje bancario que afrontó el país a fines del siglo pasado*.

● 1. Crecimiento económico

A diferencia de la mayoría de los países de la región, Ecuador terminó la década con una tasa de crecimiento per cápita promedio anual nula (0%): “En 1999, la economía se contrajo drásticamente: el PIB cayó en 7.3% respecto del año anterior. Asimismo, el PIB per cápita decreció en 9,0% entre 1998 y 1999. Se trata del indicador más elocuente de la crisis económica: la producción económica por habitante en 1999 cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años” (SIISE, 2.0., 2000).

● 2. Pobreza

Para el año 1995, la pobreza afectaba al 56% de la población y al 76% de la población rural. En 1999, la pobreza en el país fue 1.6 veces mayor que en 1995. El número de personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior al valor de la línea de pobreza aumentó del 34% en 1995, al 46% en 1998 y, finalmente, al 56% en 1999. La extrema pobreza o indigencia también aumentó considerablemente. Entre 1995 y 1999, subió del 12% al 21% en todo el país (SIISE, 2.0., 2000).

● 3. Inflación y pérdida del poder adquisitivo

La inflación se aproximó al 100% durante el año 2000. Ello ocasionó una subida general de los precios en bienes y servicios. El efecto inmediato fue la violenta caída del ingreso real de los hogares y, en consecuencia, el deterioro de su calidad de vida. Así, a pesar de que los ingresos en términos de salario mínimo pasaron de U\$S 45.76 a U\$S 96.64, entre diciembre de 1999 y diciembre del 2.000, y a U\$S 117.5 en enero del 2.001, el precio de la canasta básica se situó, en vista de un proceso inflacionario en dólares, en U\$S 260 (SIISE, 2.0., 2000).

● 4. Gasto social

El gasto público social** aumentó notablemente en la década de 1970, se redujo drásticamente en el decenio de 1980, y ha seguido las tendencias de la economía en la última década. “El gasto público social por habitante se redujo en 37% entre 1996 y 1999. Esto es, al concluir la década, el gobierno central invertía una tercera parte menos que antes del inicio de la crisis económica de 1999 en la provisión de servicios sociales básicos” (SIISE, 2.0., 2000).

* En este segmento se usa por extenso el Informe presentado por el SIISE. Versión 2.0, 2000.

** La inversión pública en educación y salud comprende gastos destinados a infraestructura (hospitales, escuelas) y a mantener o recuperar las capacidades de las personas (enseñanza, asistencia médica, etc.).

que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la producción, el cierre de empresas y el crecimiento del desempleo¹³ podían ser manejados como males menores. Una vez más, como a lo largo del proceso de ajuste, se privilegió la estabilización financiera frente a las actividades productivas. Cuando meses más tarde uno de los pocos banqueros enjuiciados denunció que los 3.1 millones de dólares que él había donado para la campaña de la DP habían sido mal utilizados, fue posible entender las decisiones del gobierno: “[Mahuad] fue rehén de los financistas de su campaña y ellos tuvieron el timón hasta el último día de su mandato” (Estupiñán, 2000).

Este episodio condensaba algunas características de la economía política de las reformas neoliberales. En primer lugar, se observaba que las instituciones políticas habían funcionado como una maquinaria que transfería recursos hacia una elite privada, gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre ciertas entidades claves del Estado, la clase política, y las elites financieras (Andrade, 1999). Se trataba de acuerdos que ocasionaban que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las crisis¹⁴. La contradicción era clara: mientras se disminuía el presupuesto para el sector social y se concentraban esfuerzos para disminuir el déficit fiscal, se daba apoyo sistemático al sector privado. Los desequilibrios provenientes de este sector y sus requerimientos de recursos explicaban el déficit y el endeudamiento público y por tanto la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste (Ramírez, 2002).

La gestión de las reformas determinó, por otro lado, una serie de factores de transmisión de la desigualdad. Los imperativos del ajuste convirtieron a la política social no sólo en subsidiaria y asistencial sino en insustancial para la redistribución de la riqueza. La desigualdad se explicaba por los bajos recursos destinados a la inversión social, los recortes del gasto producidos desde mediados de la década de 1990 a fin de disminuir la carga fiscal, y por la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales (Vos et. al, 2003). El rostro social del Estado neoliberal de fin de siglo se desconfiguraba, entonces, en medio de la presión bancaria al poder político ecuatoriano.

5. Los nuevos aires del neoliberalismo

Enero del 2000 inicia con una situación económica incontrolable y con la pulverización de la legitimidad de Mahuad. La fórmula de la dolarización aparece en esta coyuntura más como una suerte de “salvavida político” del ex-presidente que como resultado de algún tipo de resolución al escenario de crisis. Tan es así que pocos días antes de anunciar la dolarización el propio Presidente calificaba a esta medida “como un salto al vacío”. Sin embargo, en momentos en que su continuidad corría peligro, y

aún en contra de la opinión de muchos funcionarios del Banco Central (Acosta, 2000), Mahuad asumió tal medida. La dolarización re-articuló a los sectores empresariales, financieros y en general de la derecha política¹⁵.

Desde el ‘polo movimientista’ la respuesta fue el llamado a movilización general. Al tiempo, la dirigencia indígena mantenía reuniones con el alto mando militar para plantear la disolución de los tres poderes del Estado. La noche del 20 de enero del 2000, 9 mil indígenas rodeaban el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. En la mañana del 21 ingresaron al Congreso oficiales y tropa del Ejército. El derrocamiento presidencial se consumó gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes a Mahuad y al papel arbitral de las FF.AA. Un triunvirato fallido ocupó el palacio de gobierno durante tres horas. Posteriormente se sucedieron una serie de hechos que condujeron a la cúpula militar a entregar el poder al vice-presidente Gustavo Noboa en una extraña resolución cuyo trasfondo conspirativo aún no está aclarado. Apenas posesionado, Noboa reafirmó la dolarización de la economía. La movilización social y la fuerza de la CONAIE no alcanzaron a socavar los resortes de poder de los grupos financieros que habían sido los responsables de la más grave crisis económica del Ecuador. El modelo seguía con vida.

El gobierno de Noboa, sin partido en el Congreso, con apoyos esporádicos del PSC y la DP y en medio de una nueva ola de protesta social, buscó únicamente estabilizar la economía a través de la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. Por lo demás, no desarrolló ningún programa de envergadura. Aun así, las primeras señales macroeconómicas del período de dolarización no eran malas. Contribuían a tal escenario, además de la misma salida del punto más dramático de la crisis, los precios del petróleo en alza desde mediados de 1999, el voluminoso envío de remesas por parte de los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia España, EE.UU. e Italia -al punto de convertirlas en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo- y la construcción, iniciada en 2001, del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) con un financiamiento constituido en la inversión extranjera más importante desde los 70. El tipo de cambio con que se adoptó la dolarización permitió, además, precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en el año 2000 (Larrea, 2004).

Esta relativa recuperación de la economía tuvo su lado débil en la pérdida de competitividad de la producción local. Ello se reflejó en el deterioro de la balanza comercial. Es así como, para 2003, el sector no petrolero creció tan sólo 1.4%, la tasa más baja de los diez últimos años, exceptuando la gran crisis de 1999. Y es que la dolarización impide que el país reaccione, con instrumentos como la devaluación que sí poseen las economías vecinas, frente a la pérdida de competitividad de los productores locales. El

¹³ En 1999 se cerraron 2500 empresas. Mientras, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, pasó de 9.2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

¹⁴ “It became a system of highly organized ‘oligarchic-mafioso’ agreements that forced the State and the population as a whole to assume the costs of recurrent crisis” (Ramírez y Rivera, 2005: 132).

¹⁵ El PSC, el PRE y la DP anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta. Las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales también aprobaron la medida (Revista Gestión # 67).



Tabla No. 1 **Inflación y salario mínimo en los primeros años de la dolarización**

Año	Inflación	Salario mínimo promedio US\$
2000	91.0	67.7
2001	22.4	121.3
2002	9.4	138.2
2003	6	148.6
2004	1.95	143.6

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2005. Elaboración: autor.

nuevo sistema monetario no produjo tampoco la nivelación de las tasas de interés local con las internacionales, ni garantizó el acceso del país a los mercados financieros internacionales (Correa, 2004). Los cinco primeros años de dolarización evidenciaron entonces un ambiguo crecimiento económico: en el 2000 la tasa de crecimiento del PIB fue de 2.8 %, la siguiente de 5.1%, en 2002 del 3.5%, en 2003 se registró un nuevo descenso que se recompuso en el 2004 con un 6% de crecimiento.

A nivel de las condiciones materiales de la población, las tendencias también son contradictorias. Si bien en los primeros años de la dolarización se produce una reducción de la pobreza e indigencia –llegando a mediados del 2003 al 45% y 20% respectivamente– y una cierta recuperación

salarial –influenciada por el descenso de la inflación–, el precio de la canasta familiar no alcanza a ser cubierto por el salario mínimo: para 2003 el déficit de restricción alcanzaba el 35% lo que era indicativo de la continuidad de la pobreza (Naranjo, 2003). La Tabla No. 1 presenta una serie histórica en torno a la inflación y el salario mínimo vital.

En tal escenario, y con niveles de crecimiento inestables, la capacidad de mejorar las condiciones materiales de la sociedad dependía de la dinámica redistributiva propiciada por el poder público. No obstante, una vez en el poder, el Presidente Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica (PSP) confirmaron una línea de distribución centrada en mecanismos de mercado, focalización y políticas clientelares, ineficientes en metas de equidad y redistribución.

6. La postergación del ciclo post-ajuste

Para llegar al poder Gutiérrez se presentó como un candidato “independiente” de la estructura partidaria y estableció una alianza con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (PK), brazo electoral del movimiento indígena, y con el Movimiento Popular Democrático (MPD), un pequeño partido de izquierda que controla al gremio docente y diversas organizaciones estudiantiles. Estas dos formaciones habían jugado un destacado papel en la resistencia a las políticas de ajuste durante la década de 1990.

Mientras los sectores dominantes veían con asombro cómo militares, indígenas y militantes de izquierda llegaban al poder, en el campo progresista –aun cuando se percibía con reservas la alianza indígena con ex militares– se esperaba el inicio de una fase post-ajuste. Las expectativas se derrumbaron rápidamente. Antes de la segunda vuelta en 2002, Gutiérrez anunció un re-direccionamiento de su agenda luego de viajar a EE.UU. y dialogar con el Fondo Monetario Internacional. Apenas electo, planteó la tesis de que Ecuador sería el “mejor aliado” del Presidente Bush y designó como Ministro de Finanzas a un economista liberal cercano a la gran banca: como a lo largo del período democrático, el poder político no alcanzaba a actuar con relativa autonomía del poder económico. En el resto del gabinete se dejó en un rol marginal a Pachakutik y al resto de la izquierda. A nivel popular, además de su articulación con organizaciones indígenas, el Coronel forjó un sólido nexo con los poderosos gremios de la transportación. Se trataba de un arco de relaciones políticas que, “por arriba”, aseguraba la vigencia de la agenda ortodoxa y, “desde abajo” condicionaba al gobierno a una lógica segmentada y parcial de intervención pública. Aunque la alianza entre el Partido Sociedad Patriótica y Pachakutik se rompió luego de siete meses de gobierno, diversos dirigentes y organizaciones indígenas continuaron sus nexos con Gutiérrez dentro y fuera del gabinete. Dicha dinámica explicaría, entre otros factores, que en esos años (2002-2004) se asista a un descenso del conflicto social¹⁶ y, más aún, que el movimiento indígena pierda el influjo que había conquistado entre los sectores progresistas. El ‘polo movimientista’ comenzaba a fragmentarse (Ramírez Gallegos, 2010).

A pesar de que el reflujo de la presión social permitió a Gutiérrez sostener la continuidad de la política económica sin mayores contratiempos, la descomposición institucional llegaba a un nivel extremo. La decisión del oficialismo de intervenir en la Corte Suprema de Justicia (diciembre 2004) revelaba en toda su magnitud el arbitrario dominio de la clase política sobre las instituciones políticas. Diversos sectores de la opinión pública consagraron, desde entonces, el neologismo ‘partidocracia’ para ubicar las fuentes del bloqueo democrático. En este contexto, en abril 2005, una nueva movilización social abría la ruta para el tercer

derrocamiento presidencial en menos de una década. A diferencia tanto de la destitución de Bucaram en 1997, cuando las movilizaciones fueron encabezadas por los partidos y movimientos sociales –sobre todo la CONAIE–, como del derrocamiento de Mahuad en enero del 2000, cuando el protagonismo indígena se enlazó con mandos medios del Ejército, el tercer derrocamiento presidencial fue fruto de un conjunto de movilizaciones auto-convocadas por heterogéneos segmentos de la ciudadanía. No eran los partidos los únicos actores colectivos contestados por la multitud. Comenzando por el movimiento indígena, ningún otro actor social o político pudo tampoco liderar la protesta. El repudio social a toda estructura de representación –“¡que se vayan todos!”– parecía marcar el ocaso del ciclo estatal orientado bajo la lógica del ‘neoliberalismo criollo’ por los partidos tradicionales (Ramírez Gallegos, 2005). La caída del Coronel supuso un cierto giro en la agenda pública. El nuevo Presidente, Alfredo Palacio, dio señales de distanciamiento con el Consenso de Washington y con la política de cooperación con EE.UU.¹⁷. Tales decisiones reposicionaron en el debate público discursos nacionalistas. El gobierno de Palacio no cumplió, sin embargo, con uno de los principales cometidos de las movilizaciones de abril: la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El bloqueo de la reforma política abrió la ocasión para que, en las elecciones de 2006, ganen terreno las agendas de cambio radical. La candidatura de Rafael Correa tomó dichas banderas.

7. La coyuntura de la autonomía relativa del Estado

Rafael Correa y su movimiento político Alianza País, (AP) acceden al poder a fines del 2006 luego de derrotar en segunda vuelta al bananero Álvaro Noboa. En campaña, el futuro presidente se situó en las antípodas del poder establecido al articular un discurso de confrontación contra el neoliberalismo, la “partidocracia” y la erosión de la soberanía nacional. El carácter refundacional del proyecto de AP se sostenía en la posibilidad de reconfigurar la matriz de poder social a partir de la convocatoria a una Asamblea Constituyente de Plenos Poderes que dibuje nuevos horizontes para el Estado, la economía y la sociedad ecuatoriana del siglo XXI.

El núcleo fundador de Alianza País estaba compuesto por antiguos dirigentes de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante ni perfil ideológico pero cercanos al entorno personal del ahora Presidente. Emergía así una fuerza heteróclita amalgamada bajo un horizonte ideológico neo-nacionalista y anti-neoliberal, un imaginario anti-partidista y el peso del liderazgo de Correa. Tal perfil entrañaba una ampliación del espectro de la representación social de las izquierdas hacia lo que Rafael Quintero denomina las clases intermedias de la es-

¹⁶ Entre 1999-2000 la protesta social llegó a su clímax: se registró una media de 62 conflictos por mes. Luego del paso de Pachakutik por el poder (2003-2005), dicho promedio descendió a 25. Cálculos realizados a partir de los datos de la revista Ecuador Debate, serie 1983-2010, CAAP-Quito.

¹⁷ El gobierno optó por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY. El giro en la política petrolera incidió en el gobierno norteamericano para suspender la posibilidad de firmar un TLC con el Ecuador. Bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía, R. Correa, se reformó también la Ley de Hidrocarburos en la perspectiva de mejorar los ingresos estatales provenientes de una renta petrolera en ascenso por los altos precios del crudo en el mercado internacional.

estructura global del país¹⁸. Aunque dicha composición no implicaba la proyección de los trabajadores –como en el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil– o de los sectores campesino-indígenas –como en el MAS boliviano– hacia el Estado, suponía el ascenso al poder de un abanico de fracciones de las clases medias, algunas muy radicalizadas, activas y cercanas a dichos sectores en la movilización contra el neoliberalismo. La diferenciación, más o menos difusa, con las clases dominantes emergía como condición de posibilidad en la disputa por la reconfiguración de los nexos entre el gobierno democrático y los tradicionales grupos de poder. Es así que, a diferencia de Gutiérrez, una vez en el poder, Alianza País y sus aliados –entre los que destaca el Partido Socialista– mantuvieron y radicalizaron el discurso bolivariano e izquierdista con que emergieron a la vida pública. Su confrontación con las elites y los partidos dominantes no operó como mero recurso de campaña. Prosiguió en años posteriores. En el gabinete Correa evitó la presencia de figuras cercanas a los sectores empresariales y financieros. Los propios miembros del órgano de dirección del movimiento gobernante ocuparon los cargos estratégicos. El gobierno manejaba la tesis de que la construcción de una agenda universalista tenía como condición evitar toda representación partidaria, corporativa o gremial en el gobierno.

El día de su posesión Correa convocó a consulta popular para decidir sobre la instalación de la Constituyente. Dicha convocatoria fue objeto de una intensa pugna con el legislativo. Si anteriores crisis se resolvieron con las destituciones de presidentes sin respaldo parlamentario y con baja credibilidad social, en el 2007 sucedía lo inverso: un Presidente cuyo único capital político¹⁹ era el robusto apoyo popular que su figura provocaba, sin estricto apego al derecho, la destitución –por parte del órgano electoral– de 57 diputados acusados de obstruir el referéndum. La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente. Las izquierdas triunfaron en las elecciones para designar a los constituyentes: Alianza País obtuvo 80 de los 130 curules y el resto de fuerzas progresistas 10 más. Tales resultados consolidaban la proyección de la *Revolución Ciudadana*²⁰ y dejaba a los partidos dominantes sin mayor incidencia en los debates constitucionales. Dicha correlación de fuerzas explicaba la orientación del nuevo texto constitucional. Descontando el sostenimiento del presidencialismo como régimen político, la Carta Magna avanza en cuestiones ligadas a la ampliación de los derechos, a la prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo, al fortalecimiento del aparato estatal, al reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, a la promoción de la democracia participativa, a las regulaciones ambientales del desarrollo, a la profundización del sufragio universal²¹, entre otros elementos. Así, la nueva Constitución innova y

contiene el conjunto de demandas que emergieron desde la resistencia social al neoliberalismo y desde otras agendas de transformación democrática que habían permanecido represadas en los años 90. Si la dinámica constituyente concentró la disputa entre Alianza País y los partidos tradicionales, la orientación de las decisiones gubernamentales en torno al lugar del Estado en la economía activó la tenaz resistencia de los círculos empresariales, financieros y mediáticos afines a las ideas liberales dominantes en los años 90. La intensidad del conflicto era indicativa de la apertura de una coyuntura en que la autonomía relativa del Estado parecía expandirse.

Apenas instalada en el poder, la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que el movimiento popular venía reivindicando una década antes: el fin del convenio de cooperación militar antinarcóticos que permitía a EE.UU. tener presencia en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC); la ilegalización de la terciarización laboral; y el trazado de una estrategia para revertir el peso de la deuda externa. La orientación programática de tales decisiones expresaba el virtual desacoplamiento entre el poder democrático y los circuitos transnacionales y locales que sostuvieron el largo ciclo de debilitamiento, desnacionalización y plena instrumentalización del Estado nacional. Más allá de la voluntad política del gobierno, su capacidad decisional se catapultó en la reconstrucción de los factores de poder que habilitarían el relanzamiento del Estado al primer plano de la vida pública. Cinco líneas de decisión, tomadas en los dos primeros años de gobierno, tienen particular relevancia al respecto:

- a) La creación y/o fortalecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía (petróleo, minería, servicios públicos, etc.);
- b) La renegociación de contratos con diversas empresas transnacionales (telefonía celular, petroleras) de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos, regalías y excedentes que se producen en tales sectores;
- c) La reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público: luego de la apertura de una auditoría de la deuda externa y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento, el Estado declaró una moratoria técnica y entró en un default de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2030²².
- d) El incremento de la capacidad recaudatoria en el marco de una reforma tributaria progresiva que ha derivado en

¹⁸ Se trataba de “sectores sociales intermedios, urbanos y rurales, trabajadores asalariados no proletarios, pequeña burguesía urbana y rural, intelectuales, burócratas, profesionales, pequeños y medianos comerciantes, transportistas, obreros en activo, y empresarios con ideas nacionalistas” (Quintero, 2007: 41).

¹⁹ Como AP no presentó candidaturas parlamentarias, Correa empezó a gobernar sin un bloque afín en el Congreso. Carecía además de fuerza política propia y del soporte de organizaciones sociales robustas.

²⁰ Así se denomina, oficialmente, al proceso de cambio liderado por Correa.

²¹ Se reconoce el derecho al voto a jóvenes mayores de 16 años, a ecuatorianos residentes en el exterior, a extranjeros, a reos sin sentencia, y a policías y militares.

²² El país logró así retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos: la ratio deuda pública/PIB descendió al 25% en el periodo 2007-2009. Entre 2000-2006 dicha relación llegaba a 49% (Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2011).

mayores niveles de presión fiscal²³ y más amplias capacidades redistributivas; y

e) El impulso de la reforma institucional orientada a racionalizar el aparato burocrático, a recuperar las capacidades estatales de rectoría, regulación y control de la agenda pública, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios, y a regular la implantación de ciertos arreglos corporativos al interior de las instituciones públicas.

Aunque el alcance de este conjunto de decisiones ha sido desigual, permitieron al gobierno colocarse en mejores condiciones de poder para disputar la centralidad del Estado –y en algunos casos apenas su legítima intervención– en la determinación de la agenda pública. Las condiciones políticas habilitan la operación del Estado como agente en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, negociaciones de diverso tipo con actores que, en medio del debilitamiento estatal reforzado por el neoliberalismo, capturaron diversos segmentos de la política pública mientras preservaban alto poder de veto sobre las decisiones democráticas.

8. La transición post-neoliberal

El relanzamiento de la acción estatal como principal detonante de una vía heterodoxa de desarrollo se coloca, en el ciclo 2007-2011, en el centro de la agenda pública ecuatoriana: la sociedad y la nación hacen uso de su Estado como agente fundamental para encaminar una nueva estrategia de desarrollo. En el discurso ortodoxo, por el contrario, la globalización es vista como una situación en la cual los Estados-nación pierden relevancia. Allí reside la principal diferencia entre una agenda de carácter neoliberal y otra caracterizada como neo-desarrollista (Bresser Pereira, 2007). El retorno del Estado al primer plano de la coordinación social aparece como un rasgo común entre los gobiernos progresistas de la región. Una de las particularidades del Ecuador reside en la constitucionalización de las líneas de ruptura con el “viejo orden”. A continuación se describen algunas de ellas.

Recuperación de la planificación pública. La Carta Magna, aprobada por el 63% de la población en septiembre 2008, colocó a las funciones de planificación en el centro de la construcción del nuevo régimen del desarrollo y del *buen vivir*²⁴. Para ello fija la obligatoriedad de constituir un “Sistema descentralizado de planificación participativa” que fija los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades del presupuesto e inversión pública²⁵. Ello se ha materializado en el protagonismo que ha adquirido la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en la concepción de la agenda de transformación social y reforma del Estado.

La afirmación del rol del Estado como promotor del desarrollo. De modo contrario al discurso ortodoxo, que plan-

tea que el ahorro externo y la inversión extranjera son los principales mecanismos de financiamiento del desarrollo, el gobierno de Correa ha otorgado prioridad a los capitales nacionales y al ahorro interno como medios para dinamizar el desarrollo nacional. Correa tomó la decisión, en este sentido, de repatriar y movilizar los recursos de la Reserva Internacional Monetaria de Libre Disponibilidad, antes depositados en la banca extranjera, hacia la inversión productiva y la activación de la banca pública. En el mismo sentido, los recursos colocados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –se creó el Banco del Afiliado– han sido dirigidos al financiamiento de proyectos nacionales estratégicos y hacia políticas de expansión de la vivienda (créditos para la construcción). Además de encausar la reactivación de la obra pública (énfasis en vialidad), la inversión pública se ha dirigido, hacia la dinamización de los sectores estratégicos (petróleo, hidroeléctricas), de la producción y de la política social. El uso del ahorro nacional ha sido condenado por el discurso ortodoxo como una política que atenta contra la prudencia fiscal. La Constitución establece, sin embargo, que la política fiscal no podrá estar desligada de la generación de incentivos para la inversión productiva. Así, entre 2007 y 2009 la participación de la inversión pública como porcentaje del PIB creció en promedio hasta el 11%, es decir, 50% más que en el ciclo 2001-2006 (6,6%).

Regulación económica. En medio de una permanente confrontación con los sectores bancarios y financieros, el gobierno de AP ha esbozado la voluntad de regulación de las finanzas y la banca en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, ampliar la franja impositiva a la salida de capitales (de 1 a 5 por ciento entre 2007 y 2011), dinamizar el aparato productivo y apuntalar a la banca pública y cooperativa. Se eliminó además la autonomía del Banco Central –cuya independencia se ha colocado, en el discurso ortodoxo, como un valor capital para la seguridad de los mercados–, y se promulgó una ley de control del poder de mercado (“ley anti-monopolio”) que permite sancionar los abusos de mercado de las grandes firmas y que faculta al ejecutivo para, en casos especiales, definir políticas de precios en ámbitos neurálgicos para el consumo de la población.

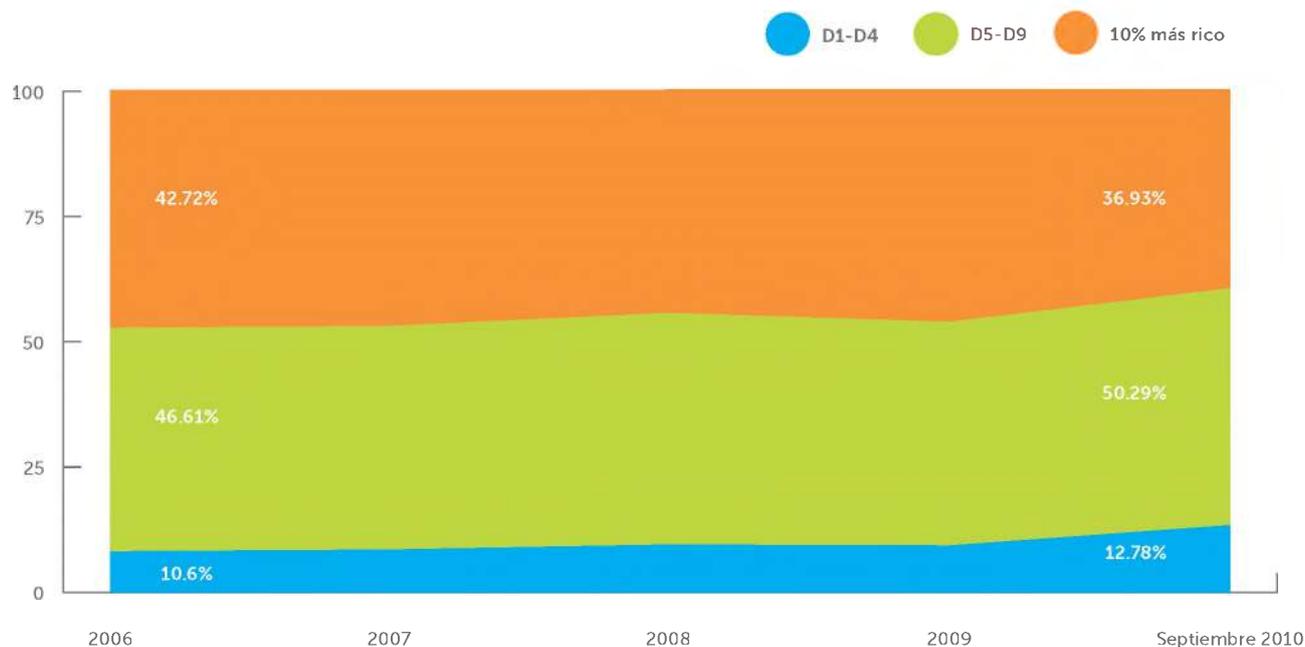
Política comercial y nueva integración regional. En un país dolarizado y sin capacidad de devaluar la moneda local –algo que hicieron los países vecinos en medio de la crisis global de 2009– una política comercial activa emerge como recurso básico para dinamizar la producción nacional y para precautelar los desequilibrios en la balanza de pagos. La Revolución Ciudadana ha intentado esbozar una agenda en esa dirección. El camino no le ha sido fácil. Además de negar la opción de un TLC con los EE.UU. y de mostrarse renuente a firmar similar tipo de acuerdo con Europa, el gobierno apenas ha intentado diversificar los productos y los destinos de las exportacio-

²³ En 2006 Ecuador poseía un valor de su presión fiscal del 10,38%. Para 2010 este indicador se coloca en el 14,8% (A. Acosta et al., 2010: 67-68).

²⁴ Con la noción de buen vivir o *sumak kausay* algunos sectores de la Revolución Ciudadana (RC) han buscado reorientar la discusión sobre el problema del desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007–2010 la idea del desarrollo fue definida como: “La consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (Senplades, 2007)

²⁵ El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Ley de Participación Ciudadana y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, aprobados en el parlamento entre 2009 y 2010, son las tres leyes que configuran la nueva arquitectura en que se sostiene el andamiaje de la planificación

Gráfico No. 1 Composición de la distribución del ingreso 2006-2010



Fuente: INEC-ENEMDUR. Elaboración: Senplades, 2010. *** D1-D4: Décil 1 al décil 4; D5-D9: Décil 5 al décil 9.

nes. Las presiones de ciertos sectores empresariales por reabrir una agenda de libre comercio con las economías más fuertes del planeta se incrementan de manera proporcional a su inercia productiva (primario-exportadora) y a las escasas respuestas gubernamentales por resolver los enormes problemas de la balanza comercial. En este marco, el gobierno ha dado prioridad a la ampliación del arco de relaciones geo-políticas del Ecuador y a la aceleración de los procesos de integración regional abanderados por el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas: el país impulsa activamente a la flamante Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Por lo demás el gobierno ha tomado medidas pragmáticas como ampliar la presencia consular del Ecuador en el globo y decisiones radicales como el fin de la participación del país en el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Políticas distributivas. En el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de propender hacia mayores niveles de igualdad, el texto constitucional otorga un papel central al papel distributivo del Estado. Dicho imperativo depende de la capacidad de la sociedad para obtener recursos y de las políticas de asignación que se implementen. Respecto a lo primero, se ha visto ya que desde 2007 ha aumentado la presión fiscal. No solo que para el ciclo 2007-2010 se ha recaudado casi el 64% más que en el período 2001-2006 sino que se verifica un aumento en la progresividad de los impuestos²⁶. En lo que concierne a las modalidades de asignación se identifican tres grandes líneas de análisis:

a. Política salarial: el gobierno ha decretado tres alzas en el ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Al comparar los promedios anuales, en 2008 el índice del salario real fue de 117,15, el promedio en 2009 asciende a 122,46 y para 2010 se coloca en 131,12²⁷. En medio de la crisis económica el salario real fue compensado en 3,6%, es decir, similar a la inflación anual. Así, "las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incrementa, el poder adquisitivo de los hogares" (Acosta et al., 2010: 65). Si en 2007 el ingreso familiar cubría el 68% del costo de la canasta básica, en 2010 dicha relación se coloca en 85%.

b. Política de transferencias directas y subsidios: destaca aquí el aumento del Bono de Desarrollo Humano –un programa que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres- de 15 a 35 dólares entre 2007 y 2010. Dicho programa ha sido uno de los principales ejes de acción del Estado desde hace más de una década. En el énfasis que la Revolución Ciudadana ha puesto en su continuidad se observan las inercias de una visión focalizadora de la política social propia del neoliberalismo²⁸. Un cierto distanciamiento con dicha perspectiva se observa en la decisión de hacer de los receptores del Bono sujetos de crédito ante el sistema financiero. En la misma línea, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1800 a 3600 dólares (en el sector rural llegó a 3960) y se creó un Bono para las personas que se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. El gobierno ha defendido también la continuidad del subsidio universal del gas doméstico y de la gasolina y promulgó tarifas diferenciadas en los servicios públicos²⁹.

²⁶ La participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 9 puntos durante el vigente periodo de gobierno: pasó de 34% a 43% del total de la recaudación.

²⁷ Ver, Ministerio Coordinador de la Política Económica (2011:16).

²⁸ Dicho argumento es desarrollado con mayor profundidad en Ramírez Gallegos y Minteguaga (2007).

²⁹ Por ejemplo, la "Tarifa de la dignidad" (electricidad) que disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos.

c. **Políticas con tendencia universalista:** se hace referencia a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura. Se suprimió el cobro de 25 dólares para la matrícula en escuelas y colegios, se distribuyeron los textos escolares de modo gratuito y se entregaron uniformes a los alumnos de las escuelas rurales. En el campo de la salud se eliminaron los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada de atención a 8 horas. Para ambos sectores se ha elevado el número de partidas disponibles (número de profesores y médicos) y la inversión en infraestructura básica. En la misma óptica universalista, la constitución fijó la gratuidad de la educación pública universitaria y reafirmó la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social a las personas en régimen de dependencia laboral: entre 2007 y 2010 el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% al 53.5%.

En medio de la más grave crisis del capitalismo desde los años 30 del siglo XX, el impulso redistributivo del gobierno se ha sostenido en un incremento de la inversión social favorecida por las recaudaciones tributarias y en los buenos precios del petróleo a nivel internacional: en relación al presupuesto general del Estado tal inversión pasó del 18% durante el ciclo 2001-2006, al 26% en promedio durante el vigente ciclo gubernativo. Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda se observa que antes del 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario (Acosta et. al, 2010: 85-86). Aunque la distribución de los factores de producción también está contemplada en la Carta Magna, el gobierno sólo ha avanzado con el traspaso y la titularización de las tierras improductivas de propiedad estatal y con la venta de acciones de empresas incautadas a los trabajadores. El grueso de la reforma agraria está pendiente. La ley que habilita la redistribución del agua quedó además entrampada en medio del conflicto entre el gobierno y diversas organizaciones indígenas respecto a la institucionalidad del sector hídrico. En determinados sectores persiste entonces la capacidad de veto de ciertos grupos de poder (dentro y fuera del gobierno) y de algunos anillos burocráticos. Ello y el aislamiento del gobierno en relación a las organizaciones sociales –así como la debilidad de éstas– bloquean las opciones distributivas de carácter propiamente estructural. Aun así, entre 2007 y 2011, y en el marco de un ciclo de relativa estabilidad económica a lo largo de la década, se verifica una tendencia a mayores niveles de igualdad social³⁰ y a una recomposición de la pauta redistributiva (Ver Gráfico 1). La reversión de prioridades –mayor inversión social y productiva, menor servicio a la deuda– explicaría que capas medias y sectores populares se coloquen en mejor posición para encarar la reproducción de sus condiciones materiales de existencia de cara al futuro.

9. Límites y tensiones del retorno estatal

El retorno al primer plano de la planificación del desarrollo, la regulación financiera y la redistribución de la riqueza social marcan un claro distanciamiento con el canon ortodoxo fijado desde la década de 1980 (ver Tabla No. 2). Dicho giro está ligado, en el último lustro, a la frágil conquista de la autonomía relativa del Estado respecto a la gama de intereses que habían hegemonizado la esfera política y dominado el mercado en las últimas décadas. La preservación de tales márgenes de autonomía estatal requiere, no obstante, de cierta apertura gubernamental a la movilización autónoma de los actores sociales que soportaron las dinámicas concentradoras y excluyentes de la economía centrada en el mercado. La debilidad de tales fuerzas y la escasa voluntad del gobierno de AP para dinamizar su participación en el proceso de cambio abren dudas sobre el futuro de la salida del neoliberalismo en el Ecuador del siglo XXI.

La centralidad del liderazgo presidencial y la escasa vocación dialógica de AP ya ocasionaron la ruptura de la coalición progresista que comandó el proceso constituyente. Tal descomposición articuladora estimuló la confrontación entre diversas organizaciones sociales y el gobierno reactivó el conflicto social³¹ y empantanó la transición post-constitucional³². Además del malestar de ciertos sectores sociales por la falta de apertura a la participación popular y por la continuidad de la matriz primario-exportadora de la economía nacional, el proceso de retorno del Estado ha abierto otro tipo de tensiones en relación a los principios que re-organizan los vínculos entre ese “Estado potenciado” y una gama de actores sociales que, mal que bien, habían ampliado o conquistado derechos, representación política y específico poder institucional en el marco del “Estado de rostro social del neoliberalismo”. A grosso modo, dicha tensión puede ser retratada a partir de la dicotomía entre la óptica universalista de la nueva Constitución y de la conducción gubernamental de AP y la perspectiva particularista con que se trazaron las relaciones socio-estatales y el reconocimiento de derechos durante el anterior ciclo político (la Constitución de 1998 recogía de algún modo tal perspectiva).

El debate político respecto a la nueva institucionalidad encargada de asegurar que el enfoque de la “igualdad categorial”³³ –género, etnia, niñez/adolescencia, capacidades especiales, en lo fundamental– atravesase todo el campo de las políticas públicas es revelador de las tensiones asociadas a dicha dicotomía. La nueva Constitución denomina ‘Consejos de Igualdad’ a tales instituciones. Estos deberán remplazar a aquellos que se crearon durante las últimas décadas en torno a particulares sujetos de dere-

³⁰ El coeficiente de Gini de ingresos disminuyó un 6,7% desde 2006 para llegar a 0,487 en 2010: el valor más bajo de la década.

³¹ En 2007 se registra una media de 33 conflictos por mes, en 2010 esta cifra asciende a 42 (CAAP, 193-2010).

³² Aún deben aprobarse 3 de las 16 leyes de la transición constitucional que debió terminar en 2009.

³³ La desigualdad de categorías hace referencia a las diferencias organizadas en ventajas de género, raza, nacionalidad, etnia, religión, generación y otros sistemas de clasificación similares.

Tabla No. 2 **Matriz de síntesis**

Transformación de las capacidades del Estado ecuatoriano 1983-2011
Neoliberalismo y tránsito post-neoliberal

Capacidades estatales	Neoliberalismo 1983-2005	Transición post-neoliberal 2006-2011
Planificación	Desmontaje de instituciones de planificación pública	Alta centralidad de la planificación del desarrollo nacional
Promoción del desarrollo	Ahorro externo e inversión extranjera financian el desarrollo. Centralidad de mecanismos de mercado	Ahorro nacional como eje de la inversión pública. Financiamiento público apunta a la dinámica productiva. Empresas públicas
Regulación y control	Desregulación financiera y bancaria. Liberalización del mercado de capitales	Nueva regulación a la banca, las finanzas y control al poder de mercado. Fin de autonomía del Banco Central
Redistribución	Supeditada al equilibrio fiscal. Centralidad de la focalización. Política tributaria regresiva	Expansión del gasto social. Reforma tributaria progresiva. Focalización y tendencias universalistas
Liberalización comercial	Políticas por libre comercio. Se promueve la firma de tratados para apertura de mercados. Apertura comercial elevada	Rechazo al aperturismo y desconfianza en tratados de libre comercio. Inserción "controlada" en mercado global. Integración regional
Regulación laboral	Flexibilización laboral, terciarización, precariedad del trabajo.	Ilegalización de la terciarización. Promoción del aseguramiento universal del trabajo formal. Límites a la contratación colectiva
Privatizaciones	Contempladas en agenda. Avances limitados.	No contempladas en la agenda.

Elaboración: Franklin Ramírez Gallegos, 2011.

cho: Consejo Nacional de las Mujeres, Consejo de Desarrollo de las Naciones y Pueblos del Ecuador, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, entre otros. Si estos últimos se habían constituido como instancias adosadas al gobierno central a fin de construir y controlar la política pública específicamente concernida con las vigencias de los derechos de cada uno de esos sujetos, los Consejos de la Igualdad propenderían a inscribir dicha especificidad en el marco de campos de acción pública de carácter global. Así por ejemplo, la problemática de la niñez y la adolescencia debería enmarcarse en un Consejo Etario o Generacional que opere sobre el conjunto del ciclo de vida ("de la cuna a la tumba") de todo ser humano. En el curso de la transición, los involucrados en los (anteriores) consejos han tendido a insistir en la vigencia de un enfoque que reposa en la particularidad de cada actor y, por tanto, en la preservación de las instancias públicas dirigidas por ellos/ellas en torno a las específicas problemáticas que les afectan (perspectiva "diferencialista"). El gobierno, por su parte, parece entender que las problemáticas de mujeres, niños, niñas, adolescentes, indígenas, afroecuatorianos, montubios, personas con capacidades especiales conciernen al conjunto de la población, que deben ser por tanto procesadas bajo una perspectiva más general y en el marco de instituciones des-corporativizadas y con capacidad de permear el conjunto de la agenda pública con sus enfoques relativos a la igualdad categorial (perspectiva "universalista"). Entre cierto "narcicismo de la pequeña diferencia" en unos y una suerte de "igualitarismo de

propensión homogenizadora" en otros, el procesamiento de la normativa que regule la existencia de la Igualdad no termina de cuajar luego de tres años de la aprobación de la Carta Magna. En cualquier caso, la prolongada transición fragua una dinámica de incertidumbre institucional que puede volver sino irrelevantes al menos ineficaces los avances constitucionales en materia de los derechos ciudadanos que confieren igual dignidad e igual estatura moral y política a todos los sujetos sociales.

El alcance y los efectos de tal reforma institucional están aún por verse. Transcurre un proceso de reorganización de la infraestructura estatal que abarca cambios de índole institucional, normativa e ideológica en que interactúan múltiples actores sociales y políticos. Dicho proceso sería más fluido si el gobierno enviaría señales de mayor apertura a la interlocución con la sociedad. Y es que pasado el proceso constituyente se ha hecho más visible la baja disposición del oficialismo a reconocer el lugar de las organizaciones sociales en la contienda democrática. Correa parece creer que la nítida voluntad redistributiva de su gobierno contiene la dimensión de reconocimiento moral y político con la que los sujetos consiguen inscribirse, de modo íntegro, en el proceso de formación de la voluntad popular. El énfasis en la ampliación de los derechos sociales sin efectivo reconocimiento del valor de las identidades políticas resta, empero, plena validez normativa a la pretensión igualitaria del nuevo Estado constitucional de derechos en el Ecuador del siglo XXI.



Acosta, A. (2000). "La Trampa de la Dolarización", en *DOLARIZACION*. Informe urgente, Quito: Abya-Yala.

Acosta, A. et al. (2010). *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*, Quito: FLACSO-ILDIS.

Andrade, P. (1999). "Democracia y Economía", Revista Iconos # 8, Quito: Flacso.

Araujo, M. (1999). "Crisis y Políticas de Ajuste", en *La Ruta de la Gobernabilidad*, Quito: CORDES

Báez, R. (1995). "La quimera de la modernización", en Ecuador, pasado y presente, VV.AA., Quito: Libresa.

Barreiros, M. et al., (1988). *Ecuador: Teoría y diseño de las políticas para la satisfacción de las necesidades básicas*, Aldershot: Instituto de Estudios Sociales.

Barrera, A. (2001). *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los noventa*, Quito: CLACSO-CIUDAD-ABYA YALA.

Bresser Pereira, C. (2007). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", Nueva Sociedad, No. 210.

Correa, R. (2004). "Dolarización y desdolarización: más elementos para el debate", en Revista Iconos No. 20, Quito: FLACSO-Ecuador.

Guerrero, A. (1993). "De sujetos indios a ciudadanos-étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica", en *Sismo étnico en el Ecuador*, J. Almeida (ed.), Quito: Cedime / Abya-Yala.

Larrea, C. (1997). "Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador", en *Economía y Humanismo*, Año II, No. 2, pp. 35-86.

_____ (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*, Quito: Abya-Yala

Lora, E. (2002). *Las reformas estructurales en América Latina. ¿Qué se ha reformado y cómo medirlo?*, BID: Research Department Working Papers Series No. 462.

Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2011, *Informe de desempeño de la economía ecuatoriana 2010*, Quito: MCPE.

Montúfar, C. (2000). "La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988", Quito: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar.

Moreano, A. et al. (199). *La Nueva Constitución, escenarios, actores, derechos*, Quito: CIUDAD.

Naranjo, M. (2003). "La dolarización en la economía del Ecuador: tres años después", en Cuestiones Económicas, Vol. 19 No.1, Primer Cuatrimestre, Quito: BCE.

Quintero, R. (2007). "Los socialistas de cara al próximo gobierno", *La Tendencia*, No. 4, Quito: ILDIS.

Ramírez Gallegos, F. (2010). "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales", en Nueva Sociedad, No. 227, marzo-abril.

_____ (2008). « Le mouvement indigène et la reconstruction de la gauche en Equateur. Le cas du Mouvement d'Unité Plurinationale Pachakutik – Nouveau Pays (PK) », en *La carte rouge de l'Amérique Latine*, G. Vommaro (editor), Paris : Editons Du Croquant.

_____ (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*, 2005, Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD-Terranueva, AbyaYala.

_____ (2000). "Equateur: la crise de l'Etat et du modèle néo-libéral de développement", en Problèmes d'Amérique Latine No. 36, Paris: La documentation Française.

Ramírez Gallegos, F. y Minteguiaga, A. (2007). "El nuevo tiempo del Estado", 2007, Revista OSAL No.22, segundo semestre, CLACSO: Buenos Aires.

Ramírez Gallegos, F. y Rivera, F. (2005). "Ecuador: crisis, security and democracy", en *The Andes in Focus. Security, Democracy, and Economic Reform in the Andes*, Edited by Russell Crandall and Riordan Roett, Johns Hopkins University –SAIS.

Ramírez, R. (2002). "Desarrollo, desigualdad y exclusión: los problemas nutricionales en el Ecuador (1990-2000)", en *Versiones y Aversiones del Desarrollo*, Quito: SIISE-CIUDAD-UASB.

Romero, M. (1999). "Coyuntura nacional: se profundiza la recesión y la incertidumbre", *Ecuador Debate*, No. 47, Quito.

Samuel, S., Machado R., y S. Pettinato, (1999). *Indexes of structuralreform in Latin American*, Serie Reformas Económica - CEPAL

Senplades, (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Gobierno Nacional del Ecuador, Quito.

Senplades (2009). *Memoria Bienal 2007-2009*, Quito: Senplades

Vos, R., León, M. y R. Ramírez, (2003). "Pobreza, desigualdad y políticas económicas y sociales en el Ecuador", en *¿Quién se beneficia del Gasto social en el Ecuador?*, Quito: SIISE.

Revistas

Revista Gestión No. 67, 2000, Quito: Multiplica (enero)

Revista Vistazo No. 779, 2000, Guayaquil (Febrero)

P. Estupiñán, 2000, "El juicio de la Historia", Revista Vistazo # 779.

Ecuador 2000-2010: nuevas familias y viejos dilemas

Gioconda Herrera Mosquera

“Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes”
(Artículo 67, Constitución de la República del Ecuador)

Por medio del artículo 67 la Constitución ecuatoriana del 2008 formaliza en su normativa la existencia de diversos tipos de familias, realidad que si bien no es nueva, no gozaba del reconocimiento del Estado y no eran sujetos de su protección. ¿A qué responde este giro en la concepción de la familia en las normas? ¿Expresan estos cambios normativos transformaciones en las estructuras familiares? ¿Cuánto ha variado la composición de las familias ecuatorianas en los últimos diez años? ¿Se trata de transformaciones estructurales en la composición de las familias o más bien de nuestro imaginario sobre qué es una familia? ¿Hasta qué punto estas nuevas realidades normativas significan una disputa sobre los sentidos de la familia más que sobre su estructura?

En este artículo se intentará abordar estas preguntas a la luz de los siguientes elementos: por un lado, se examina cuál ha sido la evolución de las estructuras familiares en el Ecuador en los últimos años, por otro lado, qué tipo de sentidos han surgido en torno al reconocimiento de las familias diversas en un contexto específico: la experiencia migratoria. Se analiza lo que ocurre en torno a las familias migrantes como un ejemplo y un reflejo de la discusión más general sobre el reconocimiento o negación de la existencia de familias diversas en el país, discusión que fue motivo de acalorados debates en la coyuntura de la Asamblea Constituyente de 2007 y que posteriormente se ha convertido en un caballo de batalla para algunos grupos conservadores. Se sostiene que las tensiones en torno a la familia migrante en realidad reflejan una disputa en juego entre diversos sentidos en torno a las familias en la sociedad ecuatoriana contemporánea.

En efecto, la familia es una institución social cuyos sentidos son frecuentemente disputados, sobre todo en tiempos de transformaciones sociales rápidas. Imágenes y discursos sobre su desintegración tienden a proliferar a la hora de diagnosticar sus cambios y de allí fácilmente se derivan representaciones sobre el riesgo y la vulnerabilidad de sus miembros, sobre todo de los más dependientes. Más aún, en varias ocasiones las imágenes sobre la crisis de las familias como hechos privados oculta y suplanta un examen de

la situación en términos estructurales –léase de sus condiciones sociales y económicas– y del papel del Estado y las instituciones públicas respecto a su bienestar o malestar. En la concepción liberal de la familia, ésta se constituye en un espacio privado, que, por su carácter separado del mundo de la deliberación política y de las interacciones económicas, viene a ser un refugio frente a los embates del mundo exterior (Nicholson, 1997). Esto alimenta la ilusión de que estamos frente a una institución estable, con poco movimiento, que permanece en el tiempo mientras se producen cambios vertiginosos en el mundo “público”, lejos de la intimidad de la familia. Pero, además, difícilmente se articula lo que sucede al interior de las familias con otras dimensiones de la vida social. Así, poco sabemos de la diversidad de familias, su composición, la organización social de las actividades reproductivas, sus potencialidades, vulnerabilidades y conflictos y cómo todos estos procesos están relacionados con determinadas estructuras económicas y formas de intervención del Estado a través de sus políticas. Más bien la idea que predomina en el imaginario social y en la norma es la de un sólo tipo de familia-nuclear, biparental, monogámica, estable en el tiempo y fija en el espacio.

Por el contrario, en este artículo, se parte de una concepción de la familia como una institución social en constante transformación que actúa y reacciona permanentemente frente a las transformaciones de las otras estructuras sociales con las cuales está íntimamente relacionada. Es decir, las familias son estructuras histórica y socialmente construidas y por lo tanto cambiantes. Pero además, independientemente de su tamaño, composición, estructura o historia, las familias son instituciones cuyo sentido social radica en la reproducción material y emocional de sus miembros (Nicholson, 1997). Los sentidos de pertenencia que pueda desarrollar cada uno de sus integrantes varían y dependen de muchos factores, las familias son unidades donde ocurren procesos materiales y simbólicos de reproducción y se caracterizan, como la gran mayoría de instituciones sociales, por estar atravesadas por desigualdades.

Por ello, es necesario desnaturalizar a la familia en las políticas públicas y las normativas, o dejar de concebir como universal una forma específica de ser familia con el fin de responder de mejor manera a sus necesidades. Así, por ejemplo, como lo muestran Cerrutti y Binstock (2009:7) para América Latina, la familia nuclear consagrada como el modelo normativo a seguir, es únicamente una de las formas familiares existentes que representa, cada vez más y para cada vez más personas, una etapa entre otras de la existencia. Es decir, no sólo que es un tipo más entre varios, sino que además una misma persona puede experimentar y vivir en varios tipos de familia durante su vida. Esta dimensión temporal viene a ser fundamental para empezar a complejizar los impactos que tienen los entornos familiares en la vida de las personas.

A esto se puede sumar también una dimensión espacial. En efecto, con mucha facilidad se presupone a la familia como una institución cuyos miembros comparten el mismo espacio. Más aún, la legislación ecuatoriana supone esta condición. De acuerdo a Agustín Grijalva, hasta 1989 el Código Civil ecuatoriano concebía a la familia como una institución al mando del pater familia y establecía a la residencia compartida como uno de los requisitos de la sociedad conyugal, desconociendo, entre otras, las experiencias de migración interna e internacional que por largos años se han producido en el país. Así, por ejemplo, el artículo 135 del Código establecía que el marido podía obligar a la mujer a vivir con él, “[...] y a seguirle dondequiera que traslade su residencia [...]”. Es con las reformas al Código Civil sobre el matrimonio que empieza a cambiar parcialmente el modelo jurídico de familia nuclear patriarcal (Grijalva, 2009:117) y a pensarse en nuevas situaciones. Ahora, el Código establece que la residencia se fijará de común acuerdo entre los cónyuges. Pero la importancia de la residencia se sigue manteniendo en la legislación actual y se deriva del deber de cohabitación entre los cónyuges que establece el matrimonio, siendo causal de divorcio el incumplimiento de esta cohabitación (abandono) (Grijalva, 2009: 117). Por ello, el reconocimiento de diverso tipos de familia, entre ellos las familias transnacionales tendría que implicar la modificación de este tipo de legislación con el fin de adaptarla a los mandatos de la Constitución. Se necesita entonces integrar a los marcos normativos una conceptualización de las familias que reconozca tanto la diversidad de sus formas como de sus valores y de los sentidos que se le atribuye (Zack, 1997).

Por último, un aspecto fundamental a la hora de mirar los cambios en las familias en tanto instituciones sociales tiene que ver con sus dinámicas internas. En efecto, las familias están atravesadas por relaciones de poder que suponen conflictos y negociaciones permanentes entre sus miembros, tanto de género como generacionales. La división del trabajo entre los sexos y la distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre sus distintos miembros expresan estas relaciones de poder en el ámbito reproductivo y se relaciona estrechamente con la organización social del cuidado. A su vez, ésta última no

solamente depende de las familias, aunque culturalmente así se presupone, sino que se entrelaza con el Estado y el mercado, dejando al descubierto nuevamente la articulación de las dinámicas familiares con otros procesos económicos y sociales.

En ese sentido en una primera sección se abordarán los cambios y continuidades que se han producido en términos de las estructuras, composición y arreglos familiares en Ecuador durante los últimos años. En la segunda parte, en cambio, se indagará en torno a los sentidos en disputa sobre la familia presentes en algunos instrumentos de políticas dirigidos a atender a las necesidades de las familias migrantes.

1. Cambios y continuidades en las estructuras familiares ecuatorianas

De acuerdo a Cerrutti y Binstock (2009) los cambios en las dinámicas familiares latinoamericanas en los últimos años parecen venir del ingreso de las mujeres al mercado laboral y de la profundización de las desigualdades de clases en la región. En América Latina, la presencia de las mujeres en el mercado laboral pasó (en promedio) de 38% a 50% entre 1990 y 2005. En Ecuador, el crecimiento de la presencia femenina fue de 28% en 1990, a 43% en 2000, y a 50% en 2010. En 2006, el 68% de las mujeres ecuatorianas entre 24 y 44 años eran económicamente activas. El ingreso de las mujeres al mercado laboral no ha significado una mercantilización importante del cuidado y tampoco han crecido de manera significativa los servicios de cuidado estatales hacia la población menor de 5 años (Genta y Contreras, 2009). Al examinar lo que ocurre en términos de la división social del trabajo al interior de las familias, varias fuentes confirman que las mujeres son las que están abrumadoramente a cargo de las actividades domésticas y de cuidado, a pesar de su creciente inserción en el mercado laboral. Así, de acuerdo a la encuesta de uso del tiempo, las mujeres trabajan sin remuneración en mayor proporción que los hombres en el rango de más de 45 horas. Adicionalmente, la carga global de trabajo de las mujeres responsables del hogar es mayor que la de los hombres cuidadores. El tiempo de provisión de cuidados se incrementa de acuerdo al tipo de familia y al número de hijos-as. A pesar de que los hombres cuidadores intervienen en las tareas no remuneradas, su dedicación es menor no sólo porque son pocos los hombres que proveen cuidado sino también porque dedican menos tiempo que las mujeres. La provisión de cuidado para las familias con más hijos e hijas y con hijos e hijas menores de 5 años, significa al menos 10 horas más de trabajo no remunerado semanal para las mujeres cuidadoras que para los hombres cuidadores. Si se considera la población general, para el cálculo de la carga global de trabajo que es la sumatoria del trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres dedican 16 horas semanales más de trabajo que los hombres ecuatorianos (Genta y Contreras, 2009).

Esto se corrobora con los datos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, (2010) que muestran que no ha existido ningún cambio respecto al cuidado de los menores de 5 años. En 2000 y 2010, el 94% del cuidado de los menores de 5 años estaba en manos de familiares y el 70% de esos cuidados era ejercido por las madres frente a un 7% de los padres. En el 2010, únicamente en tan sólo el 3% de los hogares ecuatorianos, estas actividades eran compartidas por padres y madres durante los días laborables (ODNA, 2010: 32). Es decir, el ingreso de las mujeres al mercado laboral plantea una serie de desafíos en torno a los tiempos de cuidados y a los tiempos de trabajo remunerado, visibilizando, desde la escasez, los viejos dilemas en torno a la articulación entre trabajo productivo y reproductivo. Se trata de encontrar mecanismos para responder a las necesidades materiales de las familias y mejorar las condiciones de protección. En ese sentido, la Constitución ecuatoriana del 2008 ha dado un paso importante al reconocer no sólo al trabajo doméstico como una actividad productiva sino al cuidado como el sustento de la vida. Este es un primer paso para pensar en políticas que puedan responder adecuadamente a las nuevas dinámicas familiares. En efecto, tal como lo señalan Cerrutti y Binstock (2009): "el modelo del varón como único proveedor resulta ahora para unas (familias) inaceptable y para muchas familias simplemente inviable" (2009:7). Pero además, "la creciente heterogeneidad de las formas familiares no sólo se debe a una modernización de los vínculos sociales sino que es también resultado de las crisis, del crecimiento económico desigual y de una mayor inequidad en la región. Las familias tuvieron que adecuarse a las nuevas circunstancias en función de los recursos y los activos disponibles (Cerrutti y Binstock, 2009:7).

Ahora bien, si observamos algunos indicadores sobre la formación y las estructuras de las familias encontramos más continuidades que cambios. En efecto, si miramos la edad mediana en que las mujeres ecuatorianas deciden formar una familia, se constata que ésta no ha variado mucho en los últimos 40 años. Así, entre las cohortes de mujeres nacidas entre 1940, 1950 y 1960, ésta se mantiene en alrededor de los 20 años, y lo mismo sucede en la mayoría de países latinoamericanos. La tendencia varía de acuerdo al nivel educativo. Entre las mujeres sin instrucción nacidas en 1970 la edad mediana para formar una familia es de 18.6 años, mientras que con 9 años y más de instrucción, pasa a ser de 23 años. Por tanto la transición de la soltería a la formación de una familia todavía se produce de manera temprana y los cambios responden a los comportamientos de los sectores medios y altos (Cerrutti y Binstock, 2009: 20).

En relación a las uniones de hecho, o uniones consensuales, en Ecuador, a diferencia de los países del Cono Sur, siempre han sido muy numerosas, e incluso, han aumentado en los últimos 10 años. Así, entre los jóvenes de 15 a 24 años pasaron de 40% (1990-1995) a 52% (2000-2005). El promedio general incrementó de 30.7% (1990-1995) a 40.7% (2000-2005). En contraste, por ejemplo, en Uruguay las uniones de hecho

representaban el 12.6% entre 1990-1995, y el 21% en el periodo 2000-2005. Es decir, los y las ecuatorianas deciden formar una familia, con o sin matrimonio, de manera muy temprana. Se constata la misma tendencia cuando miramos la edad de la primera maternidad. En efecto, ésta no ha variado considerablemente entre las cohortes de mujeres nacidas entre 1940, 1950, 1960 y 1970 y se sitúa en 21.4 años. Si tomamos en cuenta el nivel de instrucción, sí se produce una variación: de 18.1 años entre mujeres sin instrucción a 24.1 años entre aquellas mujeres con 9 años o más de educación (Cerrutti y Binstock, 2009:24). El cambio fundamental que se da en términos de fecundidad tiene que ver con el número de hijos antes que con retardar la maternidad. Así, en el caso de Ecuador, la tasa global de fecundidad pasó de 4.7, entre 1980-1985, a 2.3, entre 2000-2005.

De igual manera, si miramos las estructuras familiares, éstas no han variado demasiado. De acuerdo al ODNA (2010), para el año 2000, el 54% de los niños y niñas ecuatorianos vivían en familias biparentales (nucleares), y para el 2010, lo hacía el 53%. Así mismo, los hogares monoparentales han pasado del 8% al 9%, entre 2000 y 2010, y los extendidos con núcleo conyugal del 23% al 22%. Por otra parte, hay que señalar un leve crecimiento de las familias unipersonales, siguiendo la tendencia de toda América Latina. Es decir, las variaciones en la última década son poco significativas. En cuanto a su tamaño, el número medio de personas por hogar ha disminuido entre 1990 y 2005 de 4.7 a 4.1. Sin embargo, al igual que en el resto de América Latina, a mayor pobreza más grandes son las familias: en 2005, en el quintil 1, el número medio de personas en un hogar era de 4.9, mientras que en el quintil 5 era de 3.1 (Cerrutti y Binstock, 2009:32).

En definitiva, tanto las estructuras, los tipos de familias, su composición, su tamaño, así como la división sexual del trabajo en su interior no han sufrido grandes modificaciones en los últimos 10 años. Tampoco se ha presentado una tendencia a mayor desintegración o separación de las familias. Las tasas de divorcio y de separación no han crecido dramáticamente y el balance que ha dejado la migración internacional, luego de un proceso de separación temporal de muchas familias, no es tampoco tan dramático. De acuerdo al ODNA (2010), sólo un 2% de las niñas y los niños ecuatorianos tiene a uno de sus dos padres viviendo fuera del país, mientras que el 8% nunca ha conocido a su padre, el 17% no vive con su padre y el 3% no vive con su madre porque están separados (ODNA, 2010:27). Además, los hogares unipersonales también han crecido, pasando del 6%, en 1995, al 8% en 2005 (Cerrutti y Binstock, 2009: 32). Es decir, más que la migración otros son los motivos que dan lugar a diferentes tipos de familias, distintas de la nuclear biparental, las cuales siempre han existido. Como lo vimos anteriormente, estas familias pueden asumir la forma de familias monoparentales o extendidas. Pero, además en contextos de mayor inestabilidad familiar, los hogares nucleares biparentales pueden esconder familias ensambladas, o compuestas por hijos e hijas de distintos padres y madres, aumentando el abanico de diversidades familiares existentes. Al momento no contamos con estudios sobre trayectorias matrimonia-



les que pudieran arrojar datos sobre la magnitud de estas nuevas formas de familias ensambladas pero es necesario empezar a tomarlas en cuenta.

¿De dónde vienen entonces los cambios en las normativas y en los imaginarios sobre la familia?

De acuerdo a Cerrutti y Binstock (2009), más que importantes cambios demográficos en las estructuras familiares, han surgido nuevas formas familiares que han impactado en el imaginario social: las familias consensuales y las familias transnacionales. Sin embargo, en el caso de Ecuador, las uniones de hecho o familias consensuales no son algo nuevo, siempre han sido numerosas y, tal como lo mencionamos anteriormente, también han crecido en los últimos años. Esta fuerte presencia ha derivado en cambios de orden normativo, como es el reconocimiento, en la Constitución de 2008, de las uniones de hecho con los mismos derechos que el matrimonio. Esta equiparación ha significado un reconocimiento por parte del Estado a la existencia de familias diversas.

De la misma manera, las familias transnacionales no son nuevas en el país. La migración internacional a Estados Unidos tiene más de 40 años y ha transitado por varias etapas. De una tendencia a la reunificación familiar en destino de toda la familia, se ha pasado a la vivencia de la familia a distancia. Esto se debe principalmente al endurecimiento de las políticas migratorias y a los obstáculos cada vez más crecientes para realizar procesos de reunifi-

cación familiar. De ahí que muchas familias migrantes han tenido que desplegar estrategias para mantener sus vínculos, tanto materiales como afectivos. Es decir, la separación física de las familias se produce en el país desde hace al menos un par de décadas pero había permanecido oculta en tanto fenómeno social. Sin embargo, es la última ola de emigración hacia Europa, y sobre todo la feminización de este flujo, que provoca la discusión sobre la separación de las familias, el apareamiento de nuevas formas de vinculación, o su desintegración, y surgen desde ciertos sectores sociales, defensores de los derechos de los migrantes, la necesidad de posicionar la existencia de familias transnacionales. Éstas tampoco son estructuras estables y homogéneas, más bien tenemos que hablar de un conjunto diverso de estructuras y arreglos familiares que van desde la ruptura con la familia en origen y la construcción de nuevos lazos familiares en destino, hasta el mantenimiento de las relaciones familiares a la distancia y en el tiempo.

En la segunda sección de este artículo se sostiene que es tanto la visión negativa y desesperanzadora de la experiencia migratoria, como aquellas visiones más atentas a la protección de los derechos de las familias migrantes, las que han sacudido el imaginario social sobre la familia. Es esta discusión la que ha actuado simbólicamente como palanca para ampliar aquélla en torno a la diversidad familiar, alimentando nuevos imaginarios. Al mismo tiempo, la experiencia migratoria de la separación física entre diversos miembros visibiliza nuevos y viejos arreglos familiares que van más allá de la división sexual del trabajo

entre dos personas y del modelo de familia heterosexual nuclear predominante. Se vuelve manifiesta la desigual distribución de la organización social de los cuidados al interior de los hogares que permanecía latente cuando las relaciones entre sus miembros se naturalizaban en el marco de las familias espacial y temporalmente fijas. En definitiva, el reconocimiento de la diversidad de familias en el Ecuador de 2010 – unipersonales, monoparentales, extendidas, ensambladas y nucleares biparentales –, para sólo hablar de su composición, demanda el abandono de la idea de la familia nuclear como el único tipo de familia en las normativas y en las políticas públicas. No se trata de responder a nuevas realidades sino a viejos dilemas que siempre han caracterizado la convivencia social en el país.

2. La diversidad de familias en disputa: reflexiones en torno al discurso sobre la familia migrante en los 10 últimos años¹.

El impacto social del éxodo migratorio de ecuatorianos y ecuatorianas que empezó hace un poco más de 10 años ha sido múltiple. En términos de la reproducción material de las familias, muchos hogares han contado con remesas de sus familiares para solventar parte de sus necesidades. Incluso frente a la crisis, los procesos de subsistencia parecen haberse mantenido, a diferencia de la inversión en activos y otros rubros. Es decir, la migración ha permitido que un número considerable de familias ecuatorianas puedan resolver su reproducción material a la distancia. En términos sociales, las familias ecuatorianas han experimentado nuevas maneras de vincularse y algunas de ellas han empezado a explorar el uso de las nuevas tecnologías de información para fortalecer la relación con sus familiares en el exterior. También las separaciones y ausencias han impactado en la organización social del cuidado de los más dependientes, niños, niñas y ancianos, produciéndose en algunos casos situaciones de vulnerabilidad y visibilizando la importancia de tomar en cuenta a la organización social del cuidado como parte constitutiva de los procesos de reproducción y sustento de la vida (Pérez, 2010, Herrera, 2011).

Pero más allá de lo que pueden haber experimentado las familias migrantes –que han sido cambios importantes– la migración ha impactado en el imaginario social de la sociedad ecuatoriana sirviendo de espejo para pasar revista a muchos temas en torno a la identidad, las ausencias, la fragilidad o fortaleza de los vínculos sociales. Cada uno de estos temas implica la discusión sobre las familias, su papel de cimiento de las sociedades, su rol en la socialización de las personas, su fragilidad. Estos discursos han circulado de manera diversa, a través de historias y de narrativas sobre éxitos y fracasos, abandonos y reencuentros. Entre estas narrativas, presentes tanto en medios impresos como audiovisuales, pero también en manifestaciones artísticas, como teatro, cine, fotografía, novelas, los temas de

la ausencia y las separaciones han predominado teniendo como telón de fondo una serie de construcciones sociales sobre las familias, su desintegración y su vulnerabilidad. Estas narrativas han copado también el debate en el terreno de las políticas públicas: la migración ha sido vista como el símbolo de la crisis y la desintegración familiar como una de sus nefastas consecuencias (Herrera, 2011). También se han reactivado mensajes estigmatizadores en torno a la responsabilidad de las familias y sobre todo de las madres respecto al cuidado de sus hijos e hijas haciéndose eco de una construcción histórica centenaria de las políticas sociales en el país en torno a la diada madre-hijo y al maternalismo social (Herrera, 2011, Molyneux, 2000, Clark, 1999).

Se puede hablar de tres tipos de discursos sobre la familia migrante en el Estado que se alimentan de estas narrativas sociales de la familia. En primer lugar está el discurso de la desintegración familiar. En los primeros años del éxodo migratorio, entre 2000 y 2005, podemos decir que predominaba esta visión, íntimamente ligada a una concepción muy negativa de la migración. Es más, la idea de sufrimiento de las familias, su desgarrar y los peligros que esto conllevaba para que cumpla su rol de cimiento de la sociedad, parecía cumplir una doble función: por un lado, contribuía a legitimar una visión destructiva de la migración, muchas veces relacionada en el discurso político, con el país que hay que dejar atrás, y por otro lado, sirvió de sustento para el establecimiento de políticas de atención de corte psicológico que ejecutan tanto los poderes locales, como ciertas ONGs y están presentes en los planteamientos de las oficinas estatales. Se trata de servicios de atención que construyen sus acciones sobre la base de una familia “rota” cuya salida es la atención psicológica. En este tipo de discurso, la organización social del cuidado y las múltiples estrategias que en ausencia del Estado y la poca mercantilización del cuidado, despliegan las familias, permanecen ocultas.

En segundo lugar, se percibe un segundo tipo de discurso cercano al anterior pero que prioriza un tipo de sujeto, el niño o niña, como espacio de intervención. Aquí sí existe una determinada concepción de cuidados pero relacionada con un sólo polo de la organización social del cuidado que son las personas en necesidad de ser cuidadas. Este es un discurso que prioriza el “déficit de cuidados”. Si bien hay un mayor reconocimiento de que se trata de un fenómeno social, quedan ocultas tanto la experiencia migratoria de las mujeres como las condiciones estructurales en que ocurren estos “déficit” de cuidados. Es decir, el reconocimiento de la falta de cuidados no está acompañado de un análisis de cómo este fenómeno está conectado con la ausencia del Estado en estos servicios. También permanecen ocultos los vínculos y las prácticas transnacionales que establecen ciertas familias migrantes y que coadyuvan a reproducir el cuidado a la distancia. Es decir, este discurso se construye sobre una base muy local dejando de lado el carácter global de la experiencia migratoria y la existencia de vínculos que se construyen más allá del espacio local y nacional. La migración internacional de las mujeres madres es leída por las instituciones con un marco referencial, históricamente construido, que coloca a los niños y a las niñas como los

¹ Esta última sección se basa en el artículo “La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención”, que será publicado en Lilitiana Rivera, Bela Feldman, Marta Villa y Carolina Stefoni, La construcción social del migrante. CLACSO, FLACSO, Universidad Alberto Hurtado.

principales sujetos de las políticas y a las madres en intermediarias de su bienestar. En su ausencia, la lectura es la de déficit de cuidados, desconociendo la existencia de redes locales y transnacionales que se activan para suplir la presencia de estas madres y la de una organización social del cuidado que antes de la migración es mucho más compleja que la diada madre-hijo (Herrera, 2010).

Hasta el momento, estos dos discursos representan continuidades respecto al imaginario hegemónico de la familia y reproduce lo que Nicholson (1997) denomina el mito de la familia tradicional. Pero, lo que nos interesa resaltar, además de las continuidades, son también las posibles rupturas que estas experiencias han traído al imaginario social sobre las familias y cómo esto ha contribuido para fortalecer las reivindicaciones sobre la necesidad de reconocer las familias diversas. La experiencia migratoria permitió catapultar la discusión política sobre los distintos tipos de familias. A pesar de las fuertes reacciones por parte de sectores conservadores que todavía idealizan a la familia nuclear patriarcal, fueron precisamente las realidades sociales de la migración, como experiencias múltiples y ambiguas que habían marcado al conjunto del país, las que coadyuvaron a colocar en el debate político la importancia de considerar otros tipos de familias: las familias transnacionales, las uniones de hecho y también, causando mucho más controversia, las familias homosexuales. En efecto, durante la Asamblea Constituyente de 2007, como producto de un proceso de cabildeo de varias organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes, y bajo el impulso de los seis representantes de los migrantes en calidad de asambleístas constituyentes, se insertan 58 artículos relativos a la migración entre los cuales está el reconocimiento a las familias transnacionales y la protección de sus derechos. Las discusiones específicas sobre las familias transnacionales fueron llevadas a cabo en alianza con sectores que trabajaron por la defensa de los derechos de la población LGBT quienes, con el paraguas de la diversidad de familias también buscaban garantizar un marco mínimo de respecto a sus demandas y derechos, por ejemplo el reconocimiento legal de la unión de hecho entre parejas del mismo sexo. Al nombrarla en la Constitución de 2008, en su artículo 40, numeral 6, se ha dado un paso importante para que desde su enunciación cobre existencia legal. Pero hace falta todavía que el propio Estado la plasme en políticas concretas que necesariamente van a significar visibilizar la organización transnacional del cuidado, la existencia de vínculos a la distancia y las redes de cuidado locales que se tejen, se componen y de descomponen con la migración internacional, sobre todo de mujeres. La existencia de las familias transnacionales como motores de la organización social del cuidado no es todavía reconocida y menos aún la necesidad de imaginar políticas que incluyan estas prácticas. En parte, esto parece estar relacionado con la ausencia de la experiencia de las mujeres migrantes, sus problemas y vivencias, en el discurso y las políticas del Estado. Como si la figura fija de la madre, tan arraigada en las construcciones sobre la familia y la nación impediría la enunciación de la experiencia legítima

de las maternidades transnacionales. Una excepción a la regla son las políticas enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, instrumento que delinea las principales políticas de las Secretarías Nacionales del Migrante. En efecto entre sus cinco objetivos, el segundo busca "generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país". Asimismo, en el desarrollo de las políticas se mencionan dos políticas fundamentales relacionadas con las familias: por un lado, el impulso a la reunificación familiar, y por otro, el apoyo a la consolidación de familias transnacionales. Es decir, aquí existe otra visión, más centrada en los vínculos entre familiares que en la desintegración familiar y que reconoce la existencia, relativamente normalizada, de la familia transnacional.

Así, la tímida aparición de las familias transnacionales en el discurso del Estado, es una ventana de oportunidad para disputar los sentidos que sobre el cuidado, la maternidad, la familia y la familia migrante, construyen las distintas capas del poder estatal. El ejercicio de desmontar estos significados puede contribuir a modificar el orden de género que subyace en la organización social en el país y posicionar con más fuerza el reconocimiento de la diversidad de familias. Puesto que no es suficiente con desmontar los sentidos naturalizados de la familia sino avanzar hacia la transformación de las representaciones, es importante reconocer que a pesar de que no constituye todavía un discurso hegemónico, ya circula en los corredores del discurso estatal y puede potenciar un uso simbólico de la norma a la hora de reivindicar derechos de las familias diversas.

Ahora bien, ¿qué repercusiones puede tener el cambio en las representaciones y concepciones de la familia sobre las prácticas de reproducción, de resguardo y de protección que tienen lugar en su interior? Todavía quedan muchos factores por analizar para evaluar si el cambio en las representaciones también significará un cambio positivo en las prácticas de las familias, sobre todo frente a aquellas personas con menor capacidad de resguardo autónomo: los niños y niñas, los adultos mayores, y las personas dependientes. Aunque podemos suponer con suficiente convicción que, superados los estereotipos, una cultura de reconocimiento de la diversidad de tipos de familias coadyuva a un mejoramiento de las relaciones en su interior. De tal manera que la vulnerabilidad de las familias que se ven abocadas a reorganizarse por motivos de la migración, las separaciones, los decesos, y muchos otros factores de violencia estructural, ya sea de orden socioeconómico o político, no se acrecienten aún más.

Esto nos lleva entonces a relativizar si las familias diversas constituyen en sí mismas entornos más propensos a prácticas violentas, hacia niños, niñas, y adolescentes, adultos mayores o discapacitados. Por el contrario, el reconocimiento de la diversidad de tipos de familias y de las estrategias que éstas despliegan para enfrentar los cambios, puede ayudar a desligar esta relación, todavía poco sustentada, entre cambios en la composición familiar, desestructuración de las mismas y violencia hacia sus integrantes más débiles.

Recuadro 2.4

La niñez migrante y el derecho a la familia¹

Los procesos migratorios globales están afectando, directa o indirectamente, a nuevos actores sociales como la niñez y la adolescencia. Según el Banco Mundial (2010), en el mundo existirían aproximadamente 30 millones de migrantes menores de 18 años (Banco Mundial, 2010 en Martínez, 2010), y según estimaciones de la CEPAL (2010), una de cada cinco personas que emigra es un niño, niña o un adolescente (CEPAL 2010 en Feuk, Perrault y Delamónica, 2010:6). A pesar de estas nada despreciables cifras, la situación de la infancia migrante apenas ha empezado a ser visibilizada.

Dos hechos han confluído en este giro. Primero, la feminización de las migraciones que ha incidido en la configuración de nuevos arreglos familiares y en la adopción de nuevos roles sociales al interior de la familia. Es decir, en nuevas formas de cuidado que afectan a la niñez y adolescencia. Estas modificaciones han dado origen a las también conocidas como familias transnacionales, o familias que a pesar de la distancia logran mantenerse unidas superando las fronteras nacionales (Thorne, 1997; Hondagneu-Sotelo y Avila 1997; Bryceson y Vuorela, 2002; Sørense, 2005; Salazar Parreñas, 2005). Segundo, si bien en términos generales, la decisión de emigrar corresponde, en la gran mayoría de las veces, a los adultos, son hijas e hijos quienes terminan directamente afectados por el proyecto migratorio de sus padres y madres. Esta afectación se debe al impacto que supone quedarse a cargo de otros familiares, parientes, amigos, o incluso solos, o también al hecho de emprender procesos de reunificación familiar, sea formal o de manera clandestina, y más tarde tener que insertarse en el nuevo país de acogida (Dreby, 2007; Salazar Parreñas, 2005; Faulstich et. al., 2001).

Esta realidad no ha sido ajena al Ecuador contemporáneo. La cuádruple condición migratoria del país ha impactado directamente en la vida de los más pequeños y su derecho a la familia. Por una parte, *a los que se fueron*, es decir a la niñez y adolescencia ecuatoriana que, a través de procesos de reunificación familiar formal o clandestina, deben insertarse en las sociedades de destino con todos los desafíos sociales y culturales que eso implica. Por otra parte, están *los que se quedaron* cuyos padres y/o madres han emigrado y que deben cargar con el dolor de ser hijos-as a la distancia y vivir en esas familias transnacionales. Además, figuran *los que llegaron*, que pueden ser niños, niñas o adolescentes inmigrantes en Ecuador, desplazados, refugiados o también los menores de 18 años migrantes que han retornado de manera voluntaria o que han sido deportados. Debido a las condiciones por las que llegan al país, en no pocas ocasiones el derecho que estos infantes tienen a la familia suele vulnerarse. Finalmente, *los que transitan* que son la niñez y adolescencia que se enfrentan a enormes riesgos y formas de violencia al emprender procesos de migración clandestina de la mano de coyotes y caen directamente en redes de tráfico y trata de personas para poder preservar el derecho a la familia.

Cualquiera de esas condiciones supone impactos emocionales para los niños, niñas y adolescentes, que ellos carguen formas de dolor, que sus derechos posiblemente sean vulnerados y que su crecimiento feliz y saludable sea puesto en entredicho. De ahí que dar respuestas decididas sea uno de los mayores desafíos para el Estado y la sociedad ecuatoriana, ha consolidando una respuesta posible para la construcción de un sistema de protección integral que tenga en cuenta a la niñez migrante.

¹ Este recuadro forma parte del artículo: "Entre la ida, la llegada y el tránsito. Un análisis de la situación de la niñez y adolescencia en el contexto migratorio del Ecuador contemporáneo", escrito por Soledad Álvarez Velasco y Alexandra Escobar García para el Migration and Social Protection Nexus Workshop de UNICEF, realizado en Nueva York en diciembre 2010.

Bibliografía

Bryceson, D. y U. Vuorela. (2002). *Transnational Families in the Twenty-first Century*, en Deborah Bryceson et.al. (Eds.), *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*. (pp.3-30). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Dreby, J. (2007). *Children and Power in Mexican Transnational Families*, *Journal of Marriage and Family* (69): 1050-1064.

Faulstich Orellana, M. et.al. (2001). *Transnational Childhoods: The Participation of Children in Processes of Family Migration*, *Social Problems*, 48 (4): 572-591.

Feuk, Rut, NadinePerrault y Enrique Delamónica. (2010). *La infancia y la migración Latina y el Caribe*, en *Desafíos, Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe*. (pp:4-10). Nueva York, EstadosUnidos: NacionesUnidas, CEPAL, UNICEF.

Hondagneu-Sotelo, P. and E. Avila. (1997). *I'm Here, but I'm There*, *Gender and Society*, 11 (5): 548-571.

Martínez, F. (2010). *Unicef exige protección especial para niños migrantes, incluidos los indocumentados*, [en línea]Diario La Jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/14/index.php?section=politica&article=009n1pol>, recuperado el 13 de abril 2010.

Salazar Parreñas, R. (2005). *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*, Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Sørensen, N (2005). *Transnational Family Life across the Atlantic: The Experience of Colombian and Dominican Migrants in Europe*, *Migration and Domestic Work in Global Perspective*. Wassenar, The Netherlands.

Thorne, B. (1997). *Feminism and the Family: Two Decades of Thought*. EnBarney Thorne et.al(eds.), *Rethinking the Family: Some Feminist Questions*, Boston, Estados Unidos: Northeastern University Press.



Clark, K. (2001). *Género, raza y nación: la protección de la infancia en el Ecuador (1910-1945)* En Gioconda Herrera (comp.), Antología de estudios de género. Quito, Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador.

Cerrutti, M. y Binstock, G. (2009). *Familias Latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública* Santiago de Chile, Chile: CEPAL-UNFPA, Serie Política Social, 147.

Genta, N. y Contreras, J. (2009). Más necesidad de cuidado, menos cuidadores/as ¿Cuántos ciudadanos/as? La organización social del cuidado en Ecuador. Documento de trabajo, Proyecto Tejiendo redes, Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales del cuidado. INTSRW – FLACSO- Sede Ecuador.

Grijalva, A. (2009). Problemas socio-jurídicos de la familia transnacional en Ecuador. En Nicole Pérez y Alex Valle, *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Herrera, G. (2011). La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención. En Liliana Rivera, Bela Feldman, Marta Villa y Carolina Stefoni, *La construcción social del migrante*. CLACSO, FLACSO, Universidad Alberto Hurtado. En prensa.

_____. (2010). Familias transnacionales, organización social del cuidado y desigualdad social en Ecuador. Informe de investigación, Proyecto INSTRAW, Mujeres Latinoamericanas en las cadenas globales del cuidado. Junio, 2010.

Molyneux, M. (2000). Twentieth Century State Formations in Latin America. En: Dore, E. y M. Molyneux. *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America* (pp. 33-84). Ciudad, País: Editorial.

Nicholson, L. (1997). The Myth of the traditional Family, en Nelson, Hilde L. *Feminism and Families* New York, Estados Unidos y London, Inglaterra: Routledge.

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA. (2010). *Los niños y las niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI*. Quito, Ecuador: Unicef, AECID, Save the Children.

Zack, N. (1997). The Family and Radical Family Theory. En Nelson, Hilde L. *Feminism and Families*. New York, Estados Unidos y London, Inglaterra: Routledge.

Parte III

Niñez y adolescencia
en Ecuador 1990-2011



Del marco legal al ejercicio cotidiano de los derechos*

Las niñas y niños de los mercados de Quito nos dicen:
“No está bien que trabajemos, tenemos el derecho a no trabajar”.
Sin embargo, está internalizado en todos la idea de que deben
*“ayudar” a sus papás, de lo contrario toda la familia estaría en alto
riesgo de sobrevivir”* (OSE, 2011: 26).

A dos décadas de la firma de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, en Ecuador existe un escenario sumamente favorable para el cumplimiento de la misma. Por una parte, los principios y disposiciones fundamentales del Código de la Niñez y Adolescencia están integrados en el nuevo marco constitucional, y por otra, existe una voluntad política de construir un sistema de protección integral para los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos.

Cuando en 1990 se firmó la Convención, por cada mil bebés ecuatorianos que nacían, 43 morían antes de cumplir 5 años. Actualmente sólo 16 mueren por cada mil que nacen vivos (INEC, 1990 y 2009). Hace veinte años el porcentaje de adolescentes estudiando era 72%, cifra que hoy alcanza el 81% a pesar de que es en ésta edad cuando más jóvenes abandonan sus estudios por trabajar (INEC, 1990 y 2010). Esos innegables avances, lamentablemente se ven opacados por datos que revelan las complejas condiciones en las que crecen buena parte de los más grandes. Por ejemplo, en los últimos veinte años, el suicidio entre los y las adolescentes de 12 y 17 años pasó a ser su segunda causa de muerte. De hecho, en diez provincias serranas y amazónicas, con alta presencia de población indígena y rural, la primera causa de muerte de adolescentes, en los recientes cuatros años, ha sido el suicidio. Y, en ciertas provincias como Guayas o las fronterizas Esmeraldas, Sucumbíos, u Orellana, el homicidio a adolescentes figura como la primera causa de muerte de ese grupo etáreo (INEC, 1995 y 2009). Por otra parte, si en el año 2000 el porcentaje de niños y niñas que fueron agredidos por sus padres con alguna forma de violencia física fue del 35%, en el 2010 esa misma cifra incrementó al 44% (ODNA, 2010).

Estos datos ponen en evidencia las limitaciones que tanto el Estado como la sociedad han tenido para crear entornos afectivos y formativos propicios que aseguren el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia. De ahí que llevar a la praxis tanto la Conven-

ción como la legislación nacional a favor de la infancia, es –a no dudarlo– uno de los mayores desafíos estatales y sociales pendientes. Esto implica poner en marcha un sistema de protección social que apunte a la permanente protección y restitución de los derechos vulnerados de la infancia y, por supuesto, a la transformación de relaciones adulto-céntricas y a la violencia.

El objetivo de este capítulo es señalar los avances y las limitaciones que la puesta en marcha de la Convención, y su concretización en instituciones vivas y cercanas a la niñez, ha tenido en el Ecuador contemporáneo. Para ello se sugerirán algunas respuestas a estas necesarias preguntas: ¿cuál es el carácter de los derechos contenidos en la Convención y en el marco legal ecuatoriano a favor de la niñez y adolescencia?; ¿cómo se operativizan estos derechos en instituciones concretas hasta llegar a incidir en la vida cotidiana de los más pequeños? y, ¿cuál sería el modelo estatal necesario para el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia y cómo dentro del mismo habría de concebirse y ejecutarse un sistema de protección social e integral de las familias ecuatorianas?

Las tentativas respuestas a esas interrogantes se exponen en cuatro secciones. En una primera, se señalan los avances legales que en Ecuador se han dado a favor de la niñez y adolescencia. En la segunda, se hace un análisis en torno a los derechos sociales y la ciudadanía social de la infancia. En la tercera sección, en cambio, se muestran las limitaciones y los aciertos del actual sistema de protección a la infancia. Y, en la última parte, se analiza el vínculo que existe entre el bienestar de las familias, el modelo de un Estado social de derechos que proteja a la infancia y el cumplimiento de la Convención. Vínculo que bien podría comprenderse con el marco propicio para la plena garantía de los derechos de la niñez y adolescencia. Esta reflexión apunta, además, a visibilizar una de las mayores problemáticas derivadas del incumplimiento de los derechos: la generación de formas de violencia hacia la infan-

* Este apartado fue escrito por Margarita Velasco Abad, de la Secretaría Técnica del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

cia. Lamentablemente en esas dos décadas, la violencia se ha posicionado como uno de los elementos más negativos sobre la vida de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos. Por esto se alerta que para enfrentar los riesgos que supone vivir en un contexto de violencia, como el contexto contemporáneo global, es fundamental apuntar a transformaciones de orden cultural a partir de nuevas formas de relacionamiento entre adultos e infantes.

1. El marco legal ecuatoriano a favor de la niñez

Como afirma Eduardo Bustelo (2010), la CDN tiene una dimensión programática que, como ya se mencionó en el capítulo inicial de este volumen, es la que permite, y de algún modo exige, pasar del enunciado general propositivo previsto en la Convención, a la vida cotidiana donde las relaciones entre el Estado y la sociedad, y entre los niños, niñas, adolescentes y los adultos habrían de ser transformadas (Bustelo, 2010, 31-84). De ahí que la concepción de la infancia como sujeto de derechos –enunciado fundamental de la CDN– implica la inexorable creación de un marco legal específico el cual debe orientar a su vez al diseño y puesta en marcha de una institucionalidad que de manera integral preste atención directa a la niñez y adolescencia y garantice, en la vida cotidiana, el pleno cumplimiento de sus derechos.

En el caso ecuatoriano, a lo largo de estos 21 años, importantes avances legales, institucionales y sociales se han dado a favor de la infancia. El concepto de niñez y adolescencia como sujeto de derechos fue incluido en el marco legal ecuatoriano. Éste aparece por primera vez en la Constitución de 1989 (Artículo 50), en el Código de la Niñez y Adolescencia del 2003 (Artículo 15, Capítulo I, Título III) y en la nueva Constitución de 2008 (Artículo 51). Esos avances legales derivaron en el posicionamiento de la temática de derechos de la infancia tanto en el sistema escolar como en los medios de comunicación. Esto supuso, de alguna manera, la concientización en los niños, niñas y adolescentes al respecto de sus derechos. Así lo demostraron los resultados de las sucesivas encuestas realizadas a la niñez y adolescencia, efectuadas a lo largo de los últimos diez años, en torno al conocimiento de sus principales derechos.¹ Por ejemplo, en el 2006, cuando se llevó a cabo la consulta previa a la última elección presidencial, más de medio millón de niños y niñas escogieron las prioridades de la política social, las cuales más tarde integraría la Agenda a favor de Niñez y Adolescencia en el período 2007- 2010 (ODNA, 2006: 68 y CNNA, 2006).

Se ha de insistir en que estos avances no se hubieran alcanzado sin la comprometida injerencia que durante las dos últimas décadas tuvo el movimiento de la niñez y adolescencia. En los capítulos previos de este libro, algunos autores ya han analizado el proceso de conformación y la importancia de este movimiento. Así, sólo basta se-

ñalar que las más de 250 organizaciones de la sociedad civil que conformaron dicho movimiento, y que contaron con el apoyo directo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, con su trabajo posicionaron públicamente la temática de la niñez y de la adolescencia, llamando la atención en su especificidad. Lograron así, incorporar este tema como prioritario en el diseño de la política pública en el país (ODNA, 2003, 33-37, 2006, 68-69; Oviedo, 2011, 485-523).

2. Los derechos sociales de la niñez y adolescencia

¿Qué es lo que la Convención propone en términos de derechos para la niñez y la adolescencia? Sistemáticamente se ha insistido en que a lo largo de estos 21 años, gracias a la CDN, se ha conquistado una suerte de ciudadanía social para los niños, niñas y adolescentes donde éstos son sujetos de derechos, en particular de derechos sociales (Guendel, 2008, OSE, 2005). T.H. Marshall (1950) clasificó los derechos en civiles, políticos y sociales. Cada uno de ellos significó importantes conquistas para los movimientos sociales, y sus logros –en cada caso– tardaron casi un siglo (Marshall 1950, en Tejada, 2006). Los derechos sociales, surgidos a fines del siglo XIX, se insertaron en un período histórico marcado por transformaciones en las relaciones entre la ciudadanía y el sistema de clases (Garcés, et al, 2006 en Tejada, 2006). Las luchas de la clase obrera, por ejemplo, estuvieron dirigidas a cambiar las normas laborales para asegurar la estabilidad y transformar las condiciones de trabajo que no sólo se referían al salario, sino también a los beneficios sociales y a la protección. Las conquistas obreras, alcanzadas a lo largo del siglo XX, son una muestra de cómo la ampliación de los derechos, entre ellos los sociales, históricamente ha implicado arduos procesos de movilización social, de conflictividad, de negociación y de replanteamiento de las relaciones Estado-mercado y sociedad.

Sonia Fleury (1989) afirma que entre esos tres tipos de derechos, los sociales han sido, y siguen siendo, los más difíciles de alcanzar debido al carácter de los mismos (Fleury, 1989). T.H. Marshall (1950) explica dicha dificultad de esta manera: “se puede conseguir que los ciudadanos que lo deseen dispongan de un médico, pero sería más difícil lograr que reciban un tratamiento adecuado cuando caigan enfermos. Es entonces cuando descubrimos que la legislación, en lugar de dar el paso decisivo para hacer efectiva esta política, adquiere cada vez más el carácter de una declaración general de principios que se espera realizar algún día” (Marshall, 1950 en Garcés et al., 2006: 61). Es decir, en la medida en que existan demandas sociales, aun cuando puedan resolverse, en una sociedad desigual producto del sistema de clases, siempre surgirán nuevas peticiones y cada vez más complejas. Por ejemplo, cuando se logra el acceso a la salud para la población, aparece una nueva demanda y un nuevo desafío estatal mayor: mejorar la calidad y la calidez de la misma. Lo mismo su-

¹ Según datos de la encuesta Mi Opinión Sí Cuenta, impulsada por Defensa de los Niños Internacional, en 1994, el 90% de los niños y niñas en Ecuador sabía que tenía derechos; y el 64% era consciente de la existencia de un marco legal específico para su protección. Cinco años más tarde esos porcentajes incrementaron a 93% y 67%, respectivamente (DNI-Ecuador y Rádda Barnen, 1997). Por otra parte, a partir del 2010, cuando el Tribunal Supremo Electoral redujo la edad mínima de votación a 16 años, la concurrencia a las urnas entre los adolescentes de 16 y 17 años, ha sido, en promedio, del 30% (ODNA, 2010).

cede con la educación: a pesar de que Ecuador está próximo a cumplir la meta de la cobertura universal (93% de educación básica y 96% de educación primaria), ahora aparece como fundamental e imperativo el lograr la calidad educativa para así garantizar el pleno cumplimiento de ese derecho.

En el caso de la infancia, la ampliación de sus derechos sociales también ha significado luchas y procesos políticos. No obstante, éstas se han visto dificultadas por el hecho de que este grupo social no tiene la capacidad de auto-representarse, y como afirma Eduardo Bustelo (2010): sin poder social es difícil construir un poder político (Bustelo, 2010: 74). Por tanto, sin esa capacidad, la defensa de los derechos de la niñez y adolescencia queda en manos de los adultos. A pesar de que puede existir cierta legitimidad en una representación sin mandato, en el caso de la niñez y adolescencia, ésta dependerá del tipo de relación y del vínculo comunicativo existente entre adultos y niños. Si los adultos asumen la difícil tarea de representar a otros, en este caso aquellos que históricamente ha sido concebidos como “menores”, éstos tienen el deber “de aprender de los niños” y de “penetrar cuanto sea posible al interior de su perspectiva vital”. Este exige márgenes de transparencia y una relación que diste mucho del adulto-centrismo, algo que rara vez se logra (Bustelo, 2010: 74). Ahí el porqué de la complejidad de alcanzar los derechos sociales para la infancia y asegurar su ciudadanía social.

El concepto de ciudadanía social pone en cuestión la noción de que la niñez y la adolescencia sean una etapa transitoria de un estado de vida secundario a uno supuestamente primario, el de la adultez. Dicho concepto implica la transformación de relaciones de poder desigual entre adultos y niños, donde los primeros se asumen como los moldeadores de los segundos, y terminan cosificándolos y concibiéndolos como “objetos” de intervención. La ciudadanía social, por el contrario, concibe a la niñez y adolescencia como sujetos de derechos, es decir, como individuos portadores de derechos sociales y también de responsabilidades. Es un concepto que universaliza los accesos a la salud, a la educación, a la protección, a la participación igualitaria y equitativa de los niños, niñas y adolescentes; y que concibe a la infancia como un grupo social con necesidades particulares que van acorde a su edad, a las diferencias de género, de procedencia étnica, geográfica y socio-económica. En definitiva, este concepto implica el reconocimiento y respeto de las competencias de la infancia, de su voz, de su capacidad de decisión, de su potencial creativo para participar activamente en la vida social, en definitiva el pleno respeto y la garantía irrestricta de los derechos sociales. Una lectura detallada de la CDN, revela que en esencia ésta plantea la extensión de los derechos sociales para la niñez y la adolescencia, agrupados en cuatro apartados: derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la participación y a la protección especial. En consecuencia con lo previsto en la CDN, estos cuatro apartados ineludiblemente habrían

de estar presentes tanto en los Códigos específicos a favor de la infancia, como en la Constitución de los países firmantes de tal modo que esos derechos sean garantizados, y por ende que se asegure la ciudadanía social de ese grupo social.

3. La institucionalidad que viabiliza la ciudadanía social de la infancia

En el caso ecuatoriano, los niños, niñas y adolescentes de algún modo se han visto beneficiados del concepto de ciudadanía social, contemplado en la CDN, ya que éste se ha traducido en específicas leyes nacionales: el Código de la Niñez y Adolescencia (2003) y las Constituciones políticas, desde la de 1998 hasta la más reciente de 2008. Este paso ha sido la mayor garantía para que la institucionalidad del país se reconstituya bajo dicho concepto y se diseñen y ejecuten políticas públicas con miras a garantizar los derechos sociales de la infancia. A pesar de esos avances en el marco legal, todavía existe un desafío pendiente: llevar a la praxis esa nueva legalidad y alcanzar transformaciones concretas en las relaciones cotidianas entre adultos y niños. Para ello, hacen falta decisiones y acciones políticas desde el Estado que apunten a generar un trabajo en conjunto con la sociedad civil para transformar en el largo plazo las relaciones estatales y socioculturales a favor de una cultura de derechos. Como afirma Guillermo O'Donnell (2001, en Guendel, 2008), el vínculo entre la norma jurídica y la práctica social es una de las falencias de América Latina, razón por la cual el derecho no ha podido internalizarse en la gente en una práctica democrática, como sí ha sucedido en Europa Occidental (O'Donnell, 2001, en Guendel, 2008). De ahí que el desafío más importante que plantea la Convención se relaciona con una nueva ingeniería social que permita llevar a la práctica institucional y social el enfoque de derechos.

La ruta seguida en Ecuador inicia con el Código de la Niñez y Adolescencia, instrumento legal que establece las políticas que deben ser concretizadas por el Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y Adolescencia, SNDPINA. (Artículo 193). Estas políticas se refieren a cinco ámbitos: 1- políticas sociales básicas, en las que se incluyen protección a la familia, a la educación, a la salud, a la nutrición, a la vivienda, al empleo de los progenitores y a la seguridad social; 2- políticas de atención emergente, que aluden a servicios destinados a la niñez y a la adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados; 3- políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situaciones de amenaza o violación de sus derechos; 4- políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos, encaminadas a asegurar los derechos de los ni-

ños, niñas y adolescentes; y, 5- políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes.

Como lo mencionamos, el resultado de la puesta en marcha de esas cinco políticas debería ser la conformación de un sistema que articule a los servicios sociales de atención (salud y educación, por ejemplo) y a los de protección especial provistos por el Estado. También deberían articularse tanto el sistema judicial como los órganos en los cuales se formula y se vigila el cumplimiento de la política de la niñez y de la adolescencia –que en este caso son los Consejos Cantonales de la Niñez y las Juntas Protectoras de Derechos–, y los que realizan la prevención, atención y la restitución de derechos –que en Ecuador son los Centros de Protección de Derechos–. Como se constata, el Sistema de Protección idealmente estaría compuesto por varias instancias estatales que tendrían que trabajar de manera coordinada a nivel local, provincial y nacional.

Por tanto, para que ese sistema se instale a lo largo del territorio, es necesario contar con instituciones locales que, siguiendo la actual división político-administrativa del Estado, tengan responsabilidades específicas en cada uno de los niveles (centrales, provinciales y cantonales) y sean las encargadas de ejecutar las cinco políticas antes señaladas y enunciadas en el Código. Actualmente, existen diversas instancias estatales que se articulan a ese sistema y que efectivamente tienen la tarea de aplicar el Código, y por ende la CDN. Por una parte, está el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, CNNA², y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, CCNA, los cuales definen la existencia de organismos de formulación, planificación y evaluación de la política³. Por otra, figuran varios organismos destinados a la protección, defensa y exigibilidad de derechos en el ámbito local que son las Juntas Cantonales de Protección de Derechos⁴, la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, los Jueces de la Niñez y Adolescencia, el Procurador de Adolescentes Infractores, la Policía Especializada en Niñez y Adolescencia, DINAPEN, así como la Defensoría del Pueblo y las Defensorías Comunitarias⁵. Finalmente, al Sistema descrito también se integran los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, en el que se incluyen tanto las entidades públicas de atención cuanto las entidades privadas de atención.

Este diseño institucional ha impulsado la constitución de 117 CCNA, de los 221 que se esperaba que existiesen de acuerdo al número de municipios del país. Además, se han conformado 146 Juntas Protectoras de Derechos y 174 De-

fensorías Comunitarias (Oviedo, 2011). El continuo trabajo realizado por el CNNA por más de 8 años ha logrado posicionar a la ciudadanía social de la infancia en algunos municipios. A través de permanentes procesos de sensibilización y concientización se ha ido transformando la noción de que la niñez y adolescencia son “objetos” de caridad, para ser concebidos como sujetos de derechos sociales, destinatarios de políticas sociales que deben ser formuladas e implementadas a nivel local. Sin embargo, debido al limitado desarrollo institucional de la gran mayoría de gobiernos locales, sólo en pocas municipalidades efectivamente se han adoptado políticas específicas a favor de la infancia. De manera generalizada, a nivel local, los cambios a favor de la infancia siguen siendo todavía incipientes.

¿Por qué a casi una década de la creación del Código de la Niñez y Adolescencia persisten esas limitaciones en la configuración y puesta en marcha del Sistema de Protección Integral de la Infancia?

Farith Simon Campaña (2011) explica que el Código fue redactado con la convicción de que adicionalmente había que elaborar y poner en marcha mecanismos, instrumentos normativos, bases institucionales de la política pública y de presupuesto para que las declaraciones de principios de derechos tuviesen una concreción en la realidad. Así, el Sistema de Protección fue entendido como un medio para organizar al Estado y a la sociedad con el propósito de dar efectividad y garantizar los derechos de la infancia. Para ello, se volvió fundamental por un lado, lograr la extensión territorial de la ciudadanía social de la infancia, como base para el diseño de la política pública. Y por otro, garantizar la interrelación con otros sistemas de protección: el de la salud, de la educación y el de la protección especial (Simon, 2011.) De este modo, una de las mayores prioridades sería la integración de las acciones estatales bajo un enfoque de derechos a favor de la infancia. No obstante, como afirma Simon Campaña (2011), “esa situación no es leída por el Estado, peor aún por las burocracias” (Simon, 2011). Es más, la mayor limitación para la existencia, en la práctica, de un Sistema Integral de Protección de la Infancia, es que ni siquiera los sistemas específicos de salud, educación o protección para la población en general están bien diseñados y operan de manera exitosa. Como afirma Sara Oviedo (2011): “Si ni siquiera los sistemas de salud o educación –que vienen creándose desde 1967 y 1928, respectivamente–, han logrado configurarse como tales, y no actúan integralmente, resulta todavía más difícil pensar que este inmenso sistema de protección a la niñez esté listo y operando” (Oviedo, 2011).

² El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, CNNA, es un organismo colegiado que opera a nivel nacional. Está integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, y se encarga de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código de la Niñez y de la Adolescencia (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003).

³ Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, CCNA, son organismos colegiados que tienen incidencia a nivel cantonal. Están integrados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargados de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Municipal. Los CCNA cuentan con personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Los presiden los alcaldes y su constitución es obligación de los gobiernos municipales (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003).

⁴ Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son órganos administrativos cuya naturaleza, fin y característica fundamental es la protección ante amenazas o violaciones de derechos individuales y colectivos de niños, niñas y adolescentes. Las juntas deben tomar medidas administrativas que persiguen el cese inmediato de una amenaza o una violación de un derecho. Pertenecen a la administración pública local, por tanto, se anclan en los gobiernos locales (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003).

⁵ Las Defensorías Comunitarias son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Son instancias organizadas y pueden intervenir en los casos de violación de los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance. Cuando es necesario, coordinan su actuación con la Defensoría del Pueblo (Código de la Niñez y Adolescencia, 2003).

¿Qué implicaría integrar los sistemas sociales con el afán de alcanzar la ciudadanía social de la infancia? Una relación permanente y transversal con las diversas Carteras de Estado del área social y económica que hacen posible la prevención, la atención con servicios de protección y la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Es decir, implicaría que los Ministerios de Inclusión Económica y Social, Educación, Salud, Relaciones Laborales, Finanzas, Justicia y Derechos Humanos, Policía, y las Secretarías Nacional de Planificación y Desarrollo, y del Migrante, tengan como eje de su trabajo al Código de la Niñez y Adolescencia, por ende a la CDN y los mandatos constitucionales sobre niñez y adolescencia. Por tanto, cuando se habla de la ingeniería organizacional para alcanzar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, se está apelando a la existencia de un sistema en red en lo local, provincial y nacional, que evidencia niveles geográficos de responsabilidad, donde se integra la oferta sectorial de servicios del Estado, y se presta atención específica para los casos que requieren de protección especial en instancias de cuidado. Dentro de este sistema, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, funge como rector y debe coordinar el trabajo de organizaciones, públicas y privadas.

Actualmente en el país lamentablemente existe un sistema truncado, con múltiples acciones desarticuladas. Por un lado se observan limitaciones presupuestarias para implementarlo, por ejemplo, los presupuestos para la protección especial apenas comienzan a ser considerados en la magnitud del trabajo que deben realizar. Tampoco se cuenta con una base legal para que las organizaciones, que forman parte de ese sistema de protección, puedan operar. Sólo existen 70 centros de restitución de derechos, cuando deberían existir por lo menos 140 centros que a nivel nacional operen en red y se integren con los sistemas de salud, educación y justicia. A decir de Berenice Cordero (2011) y de Farith Simon Campaña, ese vacío en la institucionalidad a favor de la infancia se espera que se resuelva con el fortalecimiento del rol que hoy cumple el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INFA, como instancia pública y no privada como era anteriormente (Cordero, 2011 y Simon, 2011).

Efectivamente, en el 2008 el INFA se constituyó como la instancia pública responsable de garantizar la protección integral de las personas de entre 0 y 18 años, y a sus familias. Hasta ese año, dicha institución era de carácter privado y su accionar estaba en manos de la Primera Dama. Este giro ha sido una conquista del movimiento a favor de la infancia. Actualmente el INFA opera dentro del MIES y, de algún modo, es el corazón del Sistema de Protección Integral de la infancia, pues debe crear y activar servicios de atención dirigidos a la protección especial (MIES-INFA, 2010). Esto supone la implementación de programas que garanticen la oferta de servicios públicos de calidad y especializados para la protección, promoción, prevención y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Desde que el INFA se convirtió en una instancia pública, ha planificado y desarrollado actividades técnicas y administrativas orientadas a construir un modelo de gestión con lineamientos estratégicos, administrativos y técnicos, incluyendo la propuesta de gestión de la Coordinación de Protección Especial, en la que se contempla la creación e implementación de los Centros de Protección de Derechos, CPD (Sarzoza, P, 2011, y MIES-INFA, 2010).

Estos CDP vinieron a reemplazar a los 'Centros Temura' del anterior INNFA. Cambiaron su estructura, e integraron su atención para otras problemáticas, con la inclusión de equipos multidisciplinarios de profesionales en una nueva área educativa comunitaria-familiar (Lizararo, 2010, y MIES-INFA, 2010). Con la creación de estos Centros se pretende poner en marcha la protección integral encaminada a preservar, fomentar la corresponsabilidad ciudadana y restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de amenaza o violación de sus derechos. Entre esas situaciones figuran: maltrato, abuso, explotación sexual, explotación laboral y económica, trata y tráfico, privación de su medio familiar, migración, niños, niñas y adolescentes perdidos/as, niños, niñas y adolescentes hijos/as de madres y/o padres privadas/os de la libertad, adolescentes infractores, niños, niñas y adolescentes en situación de refugio o desplazamiento, con capacidades especiales, adolescentes embarazadas, etc. Si bien los CDP están en proceso de construcción, éstos serían la concreción del sistema de protección frente a la violencia de la sociedad y del Estado contra la niñez y adolescencia⁶.

Por tanto, el objetivo esencial del Sistema de Protección Integral a la niñez y sus familias es la articulación, desde el Estado, de un sistema que prevenga, atienda y restituya derechos para todos y todas, con enfoque de derechos. Así, una tarea pendiente de la política pública es la funcionalidad integral y la complementariedad del sistema de protección incluyendo en él los otros ámbitos de la atención social: salud, educación y justicia. Ese sistema habría de priorizar, ante todo, la protección contra la violencia y su eliminación como forma de relación y convivencia. Esto significa apostar por un cambio cultural profundo que asegure a las familias una vida diferente, y como consecuencia, asegure también a los niños, niñas y adolescentes, la vida que se merecen.

Sin embargo, no basta con atender a la infancia. La concepción colocada en la Constitución de 2008, demanda la creación de un Consejo de la Igualdad donde se incluya una división específica para atender la temática de niñez, y ampliar ese criterio de atención hacia toda la población que sufre violaciones de sus derechos. Así, a decir del Viceministro de Inclusión Social, Pabel Muñoz, es el modelo del Consejo de la Niñez y Adolescencia sobre el que se debe construir este Consejo de la Igualdad (Muñoz, 2011). Esta construcción implicaría decisiones financieras, políticas y organizacionales que aún no se concretizan.

⁶ Actualmente funcionan 61 Centros de Protección de Derechos, de los cuales 44 dependen directamente del INFA y 17 operan bajo convenios con organismos seccionales en las provincias de Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Esmeraldas, El Oro, Guayas, Galápagos, Imbabura, Los Ríos, y Loja (Lizararo, 2010).



4. El límite de los derechos de la niñez y adolescencia

Deliberar sobre el futuro de una sociedad es nada menos que discutir la infancia y la adolescencia hoy (Bustelo, 2010).

El límite del cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia es el de la ciudadanía social de sus padres, madres y familias. Aun cuando existiese un sistema de protección de la niñez y adolescencia, éste, en sí mismo, no sería capaz de crear las condiciones necesarias para garantizar los derechos universales. Esto se debe a que mientras no esté garantizada la protección social para toda la población, no será posible sólo generarla para la infancia. Si la niñez y la adolescencia son una categoría histórica, entonces, es fundamental el poder configurador del Estado y su institucionalidad como garante de una política pública respecto a los derechos de este grupo social. Sin embargo, y en ello se ha de insistir, la protección social de la población –incluyendo a la infancia– sólo puede garantizarse si la desigualdad e inequidad, intrínseca a una sociedad de clases, es resuelta. De ahí que la redistribución de los ingresos y de la riqueza sean condiciones innegociables para la puesta en marcha y garantía de cualquier sistema de protección con enfoque de derechos (Bustelo, 2010).

Amartya Sen (1999) ha afirmado que el desarrollo de las capacidades humanas es un elemento fundamental para proteger a la población de la pobreza y para lograr un acceso más equitativo a los beneficios del mundo actual. Sen es claro al definir que no basta el acceso a la educación; es necesario que el entorno de los niños y niñas en su familia provean de capital social para que los beneficios de la escuela se vean potencializados. Así, educación y capital social asegurarían un punto de partida para mejorar el desempeño de los niños y niñas en la escuela y por tanto, la apertura de mayor número y diversidad de oportunidades. Si esa escuela provee de alta calidad educativa, si la familia acoge y brinda estabilidad emocional al niño y niña, y si tiene un acumulado social y cultural, las posibilidades de potencializar el desarrollo de la infancia son mayores (Sen, 1999). Además, si la familia cuenta con el apoyo estatal en el cuidado de los hijos e hijas, a través de centros de cuidado con alta calidad, se garantizaría no sólo la supervivencia infantil, su desarrollo psicomotriz, afectivo e intelectual, sino también la posibilidad de que padres y sobre todo madres, tengan oportunidades laborales que garanticen la reproducción social familiar. Además, si en la sociedad y en el Estado, se supera el modelo madre-céntrico en el cuidado y se involucra por igual al padre en el crecimiento y atención a los niños y niñas, se apostaría a que las mujeres tengan iguales condiciones para desarrollarse. En definitiva si se diseñan políticas sociales dirigidas a



fortalecer a la familia, como eje del cuidado y protección de los niños y niñas asistidas por el Estado, probablemente se cumplirán los enunciados de la CDN, de la Carta de Declaración de los Derechos del Niño (que antecede a la CDN)⁷, y la propia Constitución ecuatoriana vigente.

Estos tres marcos legales pretenden configurar un mundo para todos donde los niños y niñas son uno de los principales beneficiarios. Asimismo, alertan sobre el hecho de que si los adultos no acceden a empleo digno, permanente, motivante y seguro, los derechos de la infancia no podrán cumplirse. El empleo digno es todo lo contrario de la precariedad, es la garantía para la autonomía humana. Por tanto, para llevar a la praxis la Convención, el Código de la Niñez y la Constitución ecuatoriana de 2008, es necesario contar con un Estado donde se priorice la inversión en sus niños y niñas, y en donde se haya logrado un pacto social acordado entre las diferentes fuerzas sociales existentes. Para ello es necesario tener una propuesta, un proyecto de país consensuado a ser construido hoy y hacia el futuro.

En definitiva el enfoque de derechos al que nos aboca la CDN tiene una concepción de integralidad, indivisibilidad y universalidad que implica que todos los derechos sean cumplidos, no sólo para los niños, niñas y adolescentes sino también para sus familias. Su garantía concreta y cotidiana, en el caso ecuatoriano, ya no depende de la transformación de las leyes, sino más bien de la creación de un sistema integral que prevenga, brinde servicios sociales y restituya los derechos cuando éstos han sido vulnerados. La existencia de la ciudadanía social de la infancia requiere de una profunda transformación cultural de las familias, las comunidades, los funcionarios del Estado, los tomadores de decisión. Por ello, el núcleo de la misma es la transformación de la relación adulto-niños, y también de las relaciones entre adultos. Se trata entonces de construir un país del buen vivir para todos y todas. Se trata de prevenir, preparar y enfrentar a la violencia, que vulnera y niega la posibilidad de vivir con derechos, que es el desafío mayor de las sociedades contemporáneas.

⁷ La Declaración de la Sociedad de Naciones sobre los Derechos del Niño, celebrada en 1924 en Ginebra tras los desastres de la Primera Guerra Mundial, establecía que los miembros más jóvenes debían recibir lo mejor de la sociedad en la que viven. Es en la segunda mitad del siglo XX, tras la catástrofe de la segunda Gran Guerra, cuando dicha doctrina se desarrolla y consolida tanto en la esfera internacional como en la de muchos países, particularmente occidentales (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Recuperado el 20 de noviembre del 2011 de: www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/60)

Recuadro 3.1

Desafíos actuales de la política social ecuatoriana

Entrevista a Pabel Muñoz, ex-Viceministro del Ministerio de Inclusión Económica y Social*

En Ecuador, en los últimos años, hemos atravesado por un momento propicio para complementar el enfoque de la política social centrado en el desarrollo de las capacidades de Amartya Sen. Esto implica que los campos de injerencia de la política social deben ampliarse. Así, ésta ya no sólo habría de incidir en la educación y la salud de la población, como tradicionalmente lo ha hecho, y donde el país tiene importantes logros, sino también en los campos de la protección y de la seguridad social. Ecuador es uno de los pocos países donde se han puesto en marcha prestaciones adicionales asociadas al Bono de Desarrollo Humano (BDH) y que forman parte del aseguramiento no contributivo. Entre ellas figuran: la pensión asistencial para personas con discapacidad; la pensión jubilar para adultos mayores que no se encuentran dentro de la seguridad social; el seguro de vida y los servicios exequiales para los beneficiarios del BDH, y la red de protección para enfermedades catastróficas. Actualmente el desafío es estructurar un sistema integrado de protección social que alcance el aseguramiento universal de la población. Para ello, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, ha definido como uno de sus ejes programáticos la estructuración de un sistema de protección social, el mismo que contempla el aseguramiento no contributivo, la protección familiar a lo largo del ciclo de vida y la protección especial para precautelar y restituir derechos violentados. Por otro lado, la reforma territorial que el actual gobierno está impulsando a partir de la figura de distritos administrativos es clave para asentar este sistema de protección en las localidades y territorios. Los distritos serán para los Ministerios de Salud Pública, Educación e Inclusión Económica y Social, unidades de planificación y de intervención de sus políticas, buscando cumplir con estándares de infraestructura, coberturas mínimas y calidad de los servicios y convirtiéndose en verdaderos territorios del buen vivir.

La figura de distritos abre una oportunidad para la operación sistémica de la protección integral, si ello se liga a la reforma de la justicia pueden darse cambios sustanciales en la garantía de los derechos, la restitución efectiva en vía administrativa y su consecuente desjudicialización.

En este marco, el rol del Instituto de la Niñez y la Familia, INFA, deberá dar atención prioritaria a la familia, a los servicios de cuidado y atención en todo el ciclo de vida (ello sin perder de vista la especificidad de las temáticas y manteniendo a la niñez como objeto prioritario de su acción). Lo anterior requiere ciertas reformas legales pero sobre todo la aplicación de una agenda de calidad en todos sus servicios.

Este enfoque podría fortalecerse con la elaboración de un marco normativo integral, un Código de Protección Integral al Ciclo de Vida, en línea con los mandatos constitucionales.

El Movimiento de la Niñez hizo una gran contribución al proponer un enfoque garantista, al pensar y estructurar un sistema de protección para la niñez y la adolescencia, esto que en muchos casos adelantó el debate constitucional de Montecristi, debe hoy ser actualizado y adaptado a la nueva normativa constitucional, pero sobre todo nos debe permitir mirar de manera más integral, buscando la garantía de derechos de los ciudadanos en todo su ciclo de vida.

* Septiembre del 2011.

Bustelo Graffigna, E. (2010). *Infancia en indefensión*. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.31-84). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Consejo de la Niñez y Adolescencia de Ecuador (2003) *Código de la Niñez y la Adolescencia*, Ecuador, [en línea]. Recuperado el 20 de junio de 2011. www.oei.es/quipu/ecuador/Cod_ninez.pdf

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo [en línea]. Recuperado el 20 de noviembre del 2011 de: www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/60).

Defensa de los Niños Internacional Ecuador (DNI) y Rádda Barnen (1997). *Encuesta Mi Opinión Sí Cuenta*, 1994. Quito, Ecuador: DNI

Draibe, S. y Riesco, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL Subsección en México. Serie estudios y perspectivas 55. Unidad de Desarrollo Social. México, DF, agosto, 2006 p. 7-

Fleury, S. (1989). *Estado y Sociedad Civil*. Notas de clase. Río de Janeiro, Brasil: Fundación Gétulio Vargas.

Garcés L., M. Lucero, F. Estévez, M. Icassati, C. Sabeti y C. de los Ríos (2006). *Visiones Teóricas acerca de la ciudadanía social*. En: Kairos. Revista de Temas Sociales. ISSN, Año No. 110, No. 10. San Luis: Universidad Nacional de San Luis, Proyecto Culturas Juveniles Urbanas.

Guendel, L. (2008) *La política pública y los derechos de la niñez y de la adolescencia: en búsqueda de un programa de transformación de las instituciones sociales*. En: Ponencia presentada a XXXIII Jornadas Domínguez Escobar (pp1-21). Barquisimeto, Venezuela: Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara

Instituto de la Niñez y la Familia (INFA). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2009). *Protección Especial para niñas, niños, adolescentes y sus familias*. Redacción: Adriana Muela L. Elaborado por: Patricia Calero, Fanny Zurita, Adriana Muela. Colaboración de: Lorena Chávez, Anna Cristina Ruiz, Zammya Moreno. Quito: INNFA-UNICEF

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (1990 y 2009). *Anuario de Estadísticas Vitales*. Quito: INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda. Quito: INEC

..... (1995 y 2009). *Anuario de Estadísticas Vitales*. Quito: INEC.

Lizararo, N. (2010). *"Sistematización de la experiencia de los centros de protección de derechos del área de protección especial del MIES-INFA"*. MIES-INFA-UNICEF. Quito: UNICEF. MIES-INFA (2010). "Sistematización de la experiencia de los Centros de Protección de Derechos del área de protección Especial del MIES-INFA. Guía 2. En: Términos de Referencia para Consultoría. Quito: INFA

Observatorio Social del Ecuador/ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Secretaría de Inclusión Social (2011) "Estudio de línea de base del *Proyecto Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en mercados de Quito*". Quito: OSE.

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Plan Internacional, Save the Children-IK, Save the Children-España. CARE-Ecuador, OSE, ONU-Mujeres y UNICEF *Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI*. Quito: Noción.

Oviedo, S. (2010). *Los grandes aprendizajes y retos del Movimiento de Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador 1990-2008*. En Ramiro Ávila Santamaría y María Belén Corredores Ledesma (editores), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. (pp.485-523). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

República del Ecuador. *Constitución de 1998*. Quito: Congreso Nacional.

República del Ecuador. *Constitución del 2008*. Montecristi: Asamblea Constituyente

Sen, A. (1999) Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la Infancia. Su papel en el desarrollo. París, Francia [en línea]. Recuperado el 25 de septiembre del 2011 de: <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen%20pobreza%20e%20infancia.htm>.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, 2001 versión 3.0. *Siniñez. Indicadores de participación de la niñez y adolescencia* Quito: DNI-Ecuador y Rádda Barnen.

Sunkel, G. (2006). *El papel de la familia en la protección social en América latina*. En: CEPAL Serie políticas sociales 120. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL.

Entrevistas

Cordero, Berenice (2011). Oficial de Políticas Públicas y Protección Especial de UNICEF, Entrevista personal. Quito: 22 de marzo.

Simon Campaña, Farith. (2011). Jurista especialista en derechos de la Niñez y Adolescencia. Entrevista personal. Quito: 19 de abril.

Sarzoza, Patricia (2011), Directora del INFA. Entrevista personal. Quito: 21 de marzo

Oviedo, Sara. (2011). Secretaria Ejecutiva del CNNA. Entrevista personal. Quito: 17 de marzo:

Muñoz, Pabel. (2011). Ex Viceministro del Ministerio de Inclusión Social, Entrevista personal. Quito: 12 de septiembre.



Avances y tensiones en la vida de la infancia y adolescencia del Ecuador^{1,2}

1. Introducción

Los 21 años de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, es el marco que acompaña el presente artículo. El objetivo central del mismo es revisar qué sucedió a lo largo de estos años con la vida de los niños, niñas y adolescentes luego de que el Ecuador adoptara y se comprometiera a cumplir con ese instrumento internacional. ¿Cuál es el balance que deja la CDN en la vida de la infancia y de la adolescencia? ¿Qué temas permanecen irresueltos y cuáles son los retos frente al nuevo siglo en torno a la vida de los niños, niñas y adolescentes?

Éstas son las preguntas que se espera responder a lo largo de los tres apartados que siguen. En el primero se hará una rápida revisión histórica de las dos últimas décadas para comprender lo que sucedió con la niñez y adolescencia en Ecuador. Así, se determinarán cuáles han sido las transformaciones demográficas, sociales y culturales que acompañaron el cambio de siglo en el país. En el segundo apartado, se describirán los avances y las tensiones generadas en la vida de los niños y niñas a partir del análisis de tres ámbitos fundamentales que inciden sobre su bienestar: la salud, la educación y la protección. Finalmente, en el tercer apartado, se propondrán algunas conclusiones que señalan desafíos para formular y aplicar políticas públicas que garanticen los derechos de la niñez y la adolescencia que salden la deuda social que perdura a con la población más joven.

En las dos últimas décadas los cambios económicos, sociales, culturales y políticos sucedidos a escala global y local signaron la vida de la población infantil y adolescente del Ecuador contemporáneo. La infancia es el resultado de una construcción social en el tiempo (Coles 1986, Scheper-Huges y Sargent 1990, Christensen y Prout 2002, Sykes 2003, Carli 2006, Hart 2008, Nieuwenhuys 2008), por tanto vale la pena dar cuenta de las transformaciones

que han acompañado a este cambio de siglo provocando avances y tensiones en el cumplimiento de sus derechos.

Las transformaciones normativas e institucionales, ya reseñadas en el artículo previo, abrieron las puertas para su reconocimiento como sujetos sociales y saldaron buena parte de las "deudas" que el país tenía frente a la doctrina de los derechos humanos. Sin embargo, en algunos puntos, la política social no logró tener un correlato en la realidad con los avances alcanzados en términos legales, generando una serie de tensiones. La transición demográfica, la consolidación de la urbanización del país, la mejoría en las condiciones habitacionales de la población, el descenso de la pobreza y la extrema pobreza por ingresos, la conectividad del Ecuador con el mundo global por la incursión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, han configurado un país y una generación infantil y adolescente diferente que plantea nuevos retos. No obstante, simultáneamente, estas transformaciones se ven confrontadas por antiguos desafíos como son las desigualdades sociales y la exclusión que ciertos grupos sociales continúan experimentando y que impiden la igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes que residen en nuestro país.

De ahí que un elemento nodal para comprender las tensiones que generadas en la vida de los niños, niñas y adolescentes, a 21 años de la CDN, se inscriban en el marco desde el cual la cuestión de la infancia ha sido concebida. Hasta mediados de la presente década, la decisión política, de alguna manera generalizada, apuntaba a configurar un "Estado mínimo" cuyo objetivo era alcanzar la estabilidad macroeconómica a costa de fuertes recortes en la inversión social, colocando a las políticas económica y social en posiciones irreconciliables. A partir de ese modelo estatal se generaban intervenciones sociales fundamentadas en la fragmentación del campo de lo social. Es decir,

¹ Este apartado fue escrito por Alexandra Escobar García de la Secretaría Técnica del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

² A lo largo de este artículo se analizan una serie de bases de datos producidas en estos últimos 20 años por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, y la base de datos de la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil realizada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Plan Internacional, Save the Children, Care, ONU-Mujeres y UNICEF. Las bases de datos recuperadas del INEC para este análisis son las siguientes: Censo de Población y Vivienda (2010a) (2001) (1990) (1982). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (2010b) (2008) (2005b) (2004b) (2000b). Estadística de entradas y salidas internacionales (2009a). Estadísticas vitales y de defunción (2009b) (2007) (2006a) (2005c) (2004c) (2003) (2002) (2001) (2000c) (1999) (1998) (1997). Encuesta de Condiciones de Vida (2006b) (1999b) (1998b) (1995). Egresos hospitalarios (2008c) (2007) (2006c) (2005c) (2004c) (2007). Todos los indicadores presentados fueron calculados por el equipo técnico del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

en el tema de la infancia, por ejemplo, se perdió de vista que el concepto de niñez es relacional y que cobra sentido sólo si se lo vincula con el mundo adulto, y que, por tanto, la acción pública y social no puede ser aislada sino que requiere de intervenciones complejas e integradoras para resolver los problemas sociales de la niñez y de la adolescencia (Sykes, 2003). Sin embargo, estas concepciones basadas en la fragmentación de la realidad y de la intervención social fueron elementos que abonaron a generar contradicciones y tensiones que impidieron la existencia de un correlato entre los avances legales y la política pública gestada. Si bien en los últimos cuatro años de la presente década se intenta revertir mucho de esos reveses, a través de la recuperación del Estado nacional, todavía en el campo de la política social, se tornan difusas varias de esas acciones e impactos sobre la vida de la infancia.

A lo largo de estos 21 años se han constituido algunos nudos críticos irresueltos en las distintas dimensiones de la política pública –salud, educación y protección– que ponen restricciones al cumplimiento de los derechos de la infancia. Una prueba de ello se refleja en los Índices de Cumplimiento de los Derechos, IDN, –que por casi una década monitorea el Observatorio de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, ODNA, – donde a pesar de los avances, el Estado y la sociedad, continúan sin resolver el incumplimiento de sus derechos. Así, en este decenio, solo el IDN-1 de los primeros años ha visto mejorar su posición al pasar de 4.3 sobre 10 puntos a 6.6. Sin embargo, tanto el IDN-2 de la edad escolar y el IDN3-3 de la adoles-

cencia no muestran cambios en el tiempo, manteniendo calificaciones deficientes (3.5 sobre 10 y 3.7 sobre 10 puntos) (véase la sección Monitoreando los derechos).

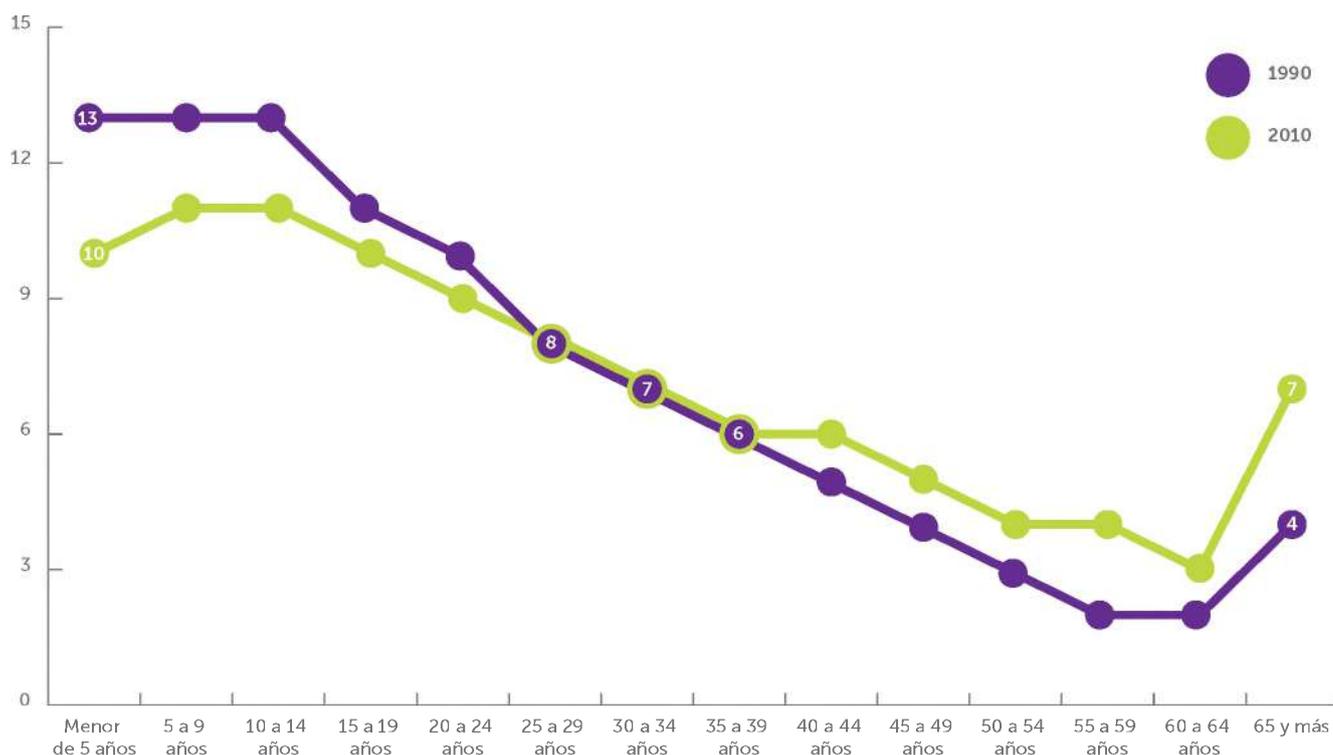
1.1. Cambios en el entorno de la niñez

A los cambios normativos se sumaron las transformaciones demográficas, sociales y culturales que efectivamente han ido marcando el pulso de la vida de la infancia y que abonan a entender cómo se va gestando el telón de fondo en estas últimas dos décadas.

1.1.1 Menos niños y más adolescentes

Según el Censo de Población y Vivienda, CPV, en 1990, en Ecuador habitaban 9.6 millones de personas. Veinte años más tarde, según el nuevo Censo, la población ha incrementado en 1.4 veces: al término del 2010, el país contaba con 14.3 millones de habitantes. Es decir, un 15% más que en el 2001. No obstante, el ritmo de crecimiento que observábamos hace 20 años en la población hoy está disminuyendo. Entre 1990 y el 2001 la tasa de crecimiento poblacional anual que registró el país fue de 2.1%, mientras que para el nuevo periodo intercensal –2001 y 2010– ha caído al 1.8%.

Gráfico No. 1 Transición demográfica en el país, 1990 y 2010



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 1990 y 2010. Elaboración: ODNA, 2001. Nota: porcentaje de población por grupo etario.

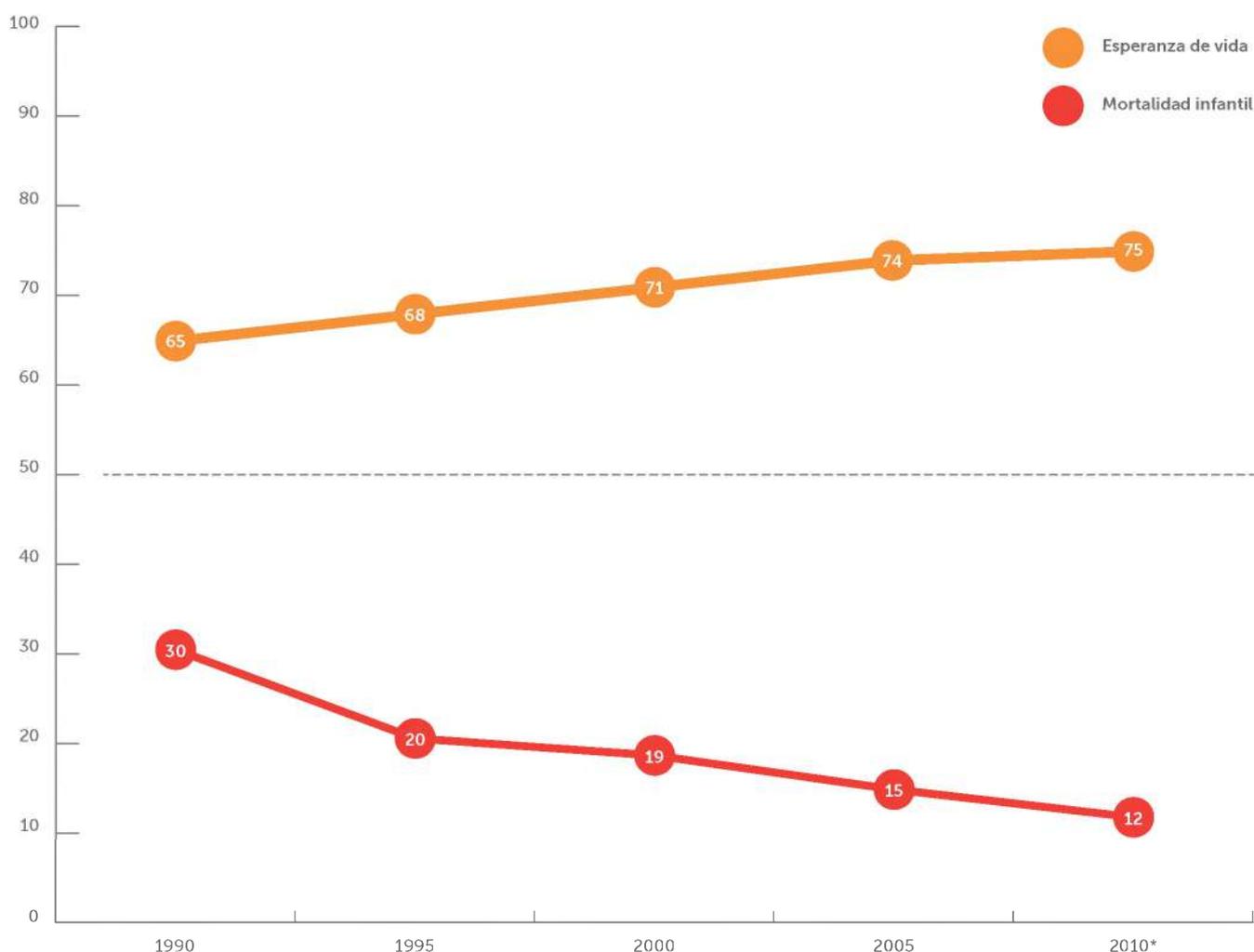
Esta desaceleración observada en el crecimiento de la población ecuatoriana se evidencia principalmente por dos factores: la reducción en el número de hijos e hijas, y, simultáneamente, una mayor esperanza de vida por la mejoría en las condiciones vitales básicas de su población. Uno de los cambios más importantes en estas dos décadas, como se verá más adelante, ha sido la disminución de las muertes durante la primera infancia y la edad adulta. Mientras que para 1990 los ecuatorianos podían esperar vivir un promedio de 64 años, actualmente –según las proyecciones del INEC– la esperanza de vida al nacer bordearía los 75 años (SIISE, 2010) (véase gráfico 2).

Si bien el crecimiento de la población ecuatoriana continúa desacelerando su ritmo por la transición demográfica, estas variaciones han afectado de manera disímil a las regiones del país. A lo largo de estas dos décadas, la población serrana creció en un 21%, mientras que en

la Costa el aumento fue de un 30%, y en la Amazonía se duplicó el número de habitantes. De acuerdo a los datos del Censo de 2010, en la última década, las poblaciones serrana y costeña habrían crecido por debajo del promedio nacional, en tanto que, la población amazónica habría superado dicho promedio, pues su crecimiento poblacional sigue siendo acelerado, rezagando su transición demográfica con respecto al resto de las regiones del país³.

Por su parte, el crecimiento desacelerado de la población continúa afectando la estructura poblacional. La transición demográfica en el país ha combinado una amplia población joven, que junto a un segmento creciente de adultos mayores (concentrado en los centros urbanos), han reducido el peso de la población menor de 18 años (véase en gráfico 1). Mientras en 1990 la población de niños, niñas y adolescentes era el 45% de la población, para el 2010 alcanzó el 37%. Es decir, ese grupo social representa

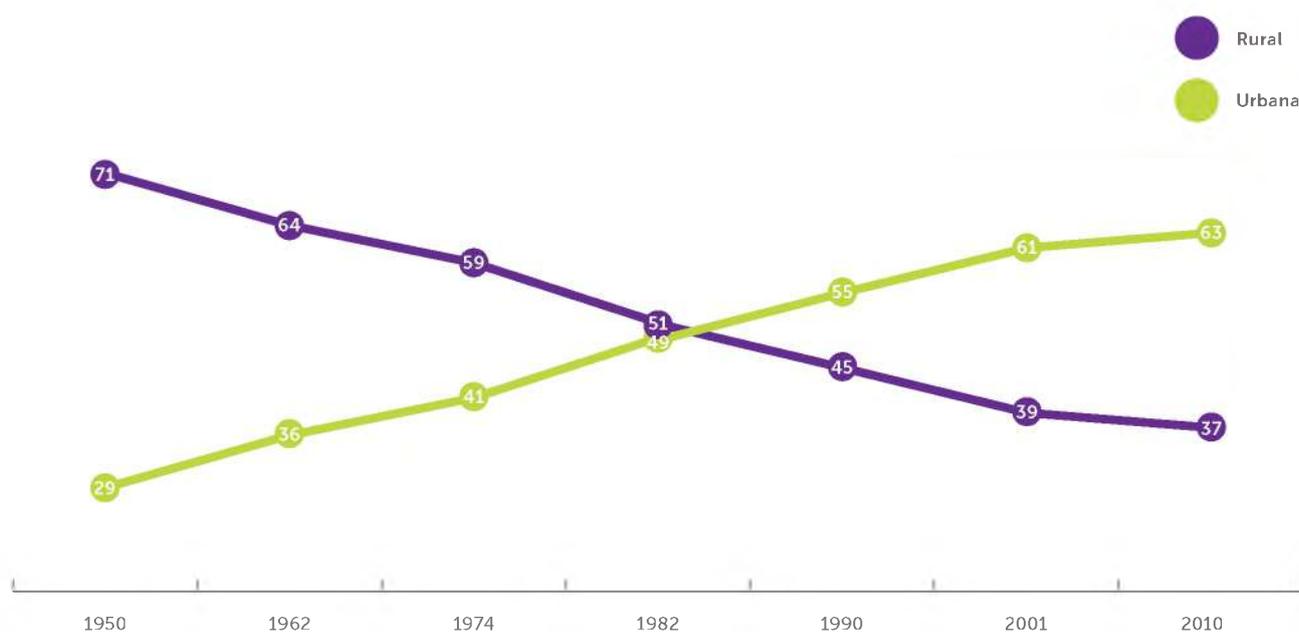
Gráfico No. 2 Descenso de la mortalidad infantil e incremento la esperanza de vida, 1990 -2010



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1990-2010. Elaboración: ODNA, 2001. *La tasa de mortalidad infantil registrada corresponde al año 2008, el atraso en las estadísticas vitales impide tener una información actualizada.

³ Según los datos del Censo de Población y Vivienda, CPV, (2010) la tasa de crecimiento poblacional a nivel nacional es de 1.9%. En la sierra es 1.1%, en la costa 1.4% y en la Amazonía el crecimiento es 3.2% (INEC, 2011).

Gráfico No. 3 Población urbana y rural a nivel nacional 1950-2010



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 1950-2010. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: la distribución urbano-rural corresponde a la clasificación de la división política administrativa y no por el criterio poblacional.

un 21% menos que hace 20 años. Estas transformaciones han afectado principalmente a las cohortes más jóvenes de la edad infantil. Así, mientras en 1990 la población de la primera infancia –niños y niñas menores de 6 años– representaba el 16% de la población nacional, en el 2010 representa un 12%. En tanto que el grupo de escolares –niños y niñas de entre 6 y 11 años y adolescentes– ha visto incrementar su número en estas dos décadas.

Si bien en términos relativos la proporción de infantes y adolescentes también ha descendido con respecto a las dos décadas pasadas, casi un cuarto de la población tiene entre 6 y 11 años y entre 12 y 17 años; actualmente hay más niños, niñas y adolescentes en la Costa que en la Sierra. En la década de 1990, las provincias de Loja, Manabí, Carchi, Bolívar, Cañar y Azuay vieron reducir el número de niños, niñas y adolescentes residiendo en estas provincias. Sin embargo, al cierre de la primera década del siglo XXI, entre estas provincias, solamente Loja, Cañar y Carchi continuaron reduciendo el número de personas menores de 18 años, mientras que en las otras ha aumentado. Asimismo, Pichincha y Guayas concentraron muy rápidamente la población infantil de todo el país: 40% del total de niños, niñas y adolescentes del país vive en estas dos localidades. No obstante, en la mitad de las provincias del país –todas ellas amazónicas, con alta concentración de niñez indígena o afroecuatoriana –, más del 40% de su población tiene menos de 18 años, y en casos como Morona Santiago la mitad de sus habitantes son niños, niñas y adolescentes. De ahí que, por ejemplo, entre los pueblos originarios y afroecuatorianos, uno de cada dos habitantes, respectivamente, tengan entre 0 y 17 años de edad.

1.1.2 Más niños y niñas en las ciudades

Otra característica que ha marcado al país en estos últimos veinte años ha sido la consolidación del proceso de urbanización. Entre 1990 y el 2001 la población urbana incrementó en 5 puntos al pasar de 55% al 61%. Si bien entre el 2001 y el 2010, el aumento fue menor (en 2 puntos porcentuales), actualmente el 63% de ecuatorianos vive en áreas urbanas (véase gráfico 3). Sin embargo, este proceso de urbanización, según la información procesada a partir de Censos de Población y Vivienda nacionales, ha avanzado a ritmos dispares en las regiones. La Costa, al igual que la década anterior, conserva su posición como la región más urbanizada del país: ocho de cada 10 habitantes costeños vive en las urbes. En la Sierra, en cambio, el 55% se asienta en las cabeceras cantonales, mientras que la Amazonía sigue siendo la región menos urbanizada: sólo el 40% de la población vive en las ciudades.

Este cambio en la población en general hizo que, en las dos últimas décadas, la población infantil y adolescente afiance su número en las ciudades del país. En los últimos diez años mientras en el campo la tasa de crecimiento anual de la población menor de 18 años fue de 0.94%, en las ciudades alcanzó el 1.54%. Hoy, cerca del 60% de la infancia y de la adolescencia del país vive en las urbes, principalmente la niñez en edad escolar y los adolescentes: este grupo etéreo bordea los 2 millones de habitantes en las ciudades.

Por otra parte, Los procesos de urbanización también han marcado la vida de la población infantil según etnia. El último Censo de Población y Vivienda, los niños y niñas afroecuatorianos son mayoritariamente urbanos (76%), mientras que las niñas indígenas continúa caracterizándose por la alta presencia en las zonas rurales (83%).

1.1.3 Niñez y condiciones sanitarias de sus viviendas

En los últimos veinte años, las condiciones de saneamiento de los hogares ecuatorianos han mejorado sustancialmente. En 1990, cuatro de cada 10 hogares contaba con agua entubada dentro de la vivienda, y seis de cada 10 disponía de medios de eliminación de excretas. Al cierre del 2010, seis de cada 10 hogares cuenta con agua entubada dentro de la vivienda, y casi nueve de cada 10 hogares, en cambio, dispone de medios de eliminación de excretas. Esta importante mejoría en las condiciones habitacionales ha tenido un impacto directo sobre la vida de la niñez y la adolescencia abonando a entornos más saludables para su desarrollo. Actualmente, según la Encuesta de Empleo y Desempleo Urbano-Rural, ENEMDUR, (INEC, 2010b), el 65% de los niños y niñas de nuestro país reside en viviendas que disponen de agua entubada dentro de la misma, y el 94% de ese grupo social vive en residencias que cuentan con sistemas de eliminación de excretas. Es decir, un 40% más con respecto a 1990 (véase gráfico 4).

No obstante, estas mejorías han sido dispares en términos territoriales y sociales. Aún cuando, en estos veinte años, las condiciones en las que viven las niñas y los niños costeños y amazónicos han avanzado de manera significativa, todavía no alcanzan el promedio nacional. Al cierre del 2010, el 63% de las niñas y niños costeños vivía en hogares que disponían de agua entubada dentro de la vivienda, y el 96% en hogares con un sistema de eliminación de excretas (véase gráfico 4). En la Amazonía, por su parte, esos mismos datos alcanzaron el 48% y el 80% respectivamente. La serranía ecuatoriana, en cambio, ha visto incrementar más lentamente el porcentaje de niños y niñas que residen en viviendas con estos servicios básicos. Aunque la Sierra, históricamente, ha accedido a agua entubada dentro de sus hogares (incluso por encima del promedio nacional) y a sistemas de eliminación de excretas, actualmente, el 70% de su niñez y adolescencia habita hogares con agua entubada, y el 94% con sistemas de eliminación de excretas.

Por otra parte, la marginación a algunas poblaciones como los grupos originarios y afroecuatorianos no ha permitido que éstos vivan en entornos habitacionales que coadyuvan a mejorar las condiciones de salud de sus niños y niñas. Mientras en el período 2001- 2010, el porcentaje de infantes blanco-mestizos en hogares con agua entubada

dentro de la vivienda incrementó en 24 puntos, ese mismo porcentaje entre la niñez y adolescencia indígena y afroecuatoriana aumentó en menos de la mitad. De hecho, actualmente sólo el 39% y 46% de las niñas y niños indígenas y afroecuatorianos, respectivamente, dispone de estos servicios, cifra que lamentablemente es similar a la que tenía el país hace 20 años.

A pesar de esas desigualdades, se ha de insistir en que la mejoría en el desempeño nacional y regional ocurre, sobre todo, en el actual periodo inter-censal (2001-2010) en el cual se ha incrementado a casi el doble el número de niños y niñas que accede a esos servicios en todas las regiones, con respecto al periodo anterior (1990-2001). Si bien se han hecho grandes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la niñez y de la adolescencia, todavía persisten esas brechas sociales, hace falta alcanzar el acceso universal a estos servicios básicos.

1.1.4 Niñez, pobreza y desigualdad social

Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis social, económica y política sin precedentes que afectó substancialmente la capacidad de reproducción económica de buena parte de las familias ecuatorianas. La conjugación de una serie de sucesos críticos sucedidos en esta década –el conflicto bélico con el Perú en 1995, las grandes pérdidas que dejó el Fenómeno del Niño, la ruptura del orden constitucional por dos ocasiones y la crisis del sistema financiero a finales del 2000– sumadas a una respuesta estatal que, bajo la aplicación de políticas neoliberales, redujeron fuertemente las inversiones en salud, educación, desarrollo y vivienda configurando un escenario nada alentador (Acosta, 2006: 12 en: Escobar García y Álvarez Velasco 2012). En tan sólo cinco años, de 1995 a 1999, el porcentaje de gente viviendo en situación de pobreza⁴ incrementó del 39% al 50%; en tanto que la proporción de personas en situación de extrema pobreza pasó del 15% al 20% (SIISE, 2010 en: Escobar García y Álvarez Velasco 2012). La región mayormente afectada por la crisis fue la Costa donde la pobreza incrementó en un 32% en ese periodo. De hecho, al cierre de la década de 1990 más de la mitad de la población costeña se ubicaba por debajo de la línea de la pobreza y de ellos, el 16% estaba en situación de extrema pobreza. Mientras que durante este periodo, en la Sierra se incrementaron aún más los elevados niveles de pobreza y al igual que en la Costa, el 50% de la población vivía en situación de pobreza (SIISE, 2010 en: Escobar García y Álvarez Velasco 2012).

Fue tan desalentador el escenario de los años finales del siglo pasado, que la década de 1990 fue calificada como una década perdida para el país. Así, a lo largo de los 2000 poco a poco se inició un proceso de recuperación de la crisis. Es

⁴ El indicador de pobreza utilizado para esta primera descripción hace referencia a la incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo. Éste mide el nivel de vida a partir del consumo de las personas u hogares. Se establecen líneas de pobreza e indigencia, definidas en función del costo de una canasta básica de alimentos para el hogar. De tal forma que, todos aquellos hogares que se encuentran por debajo de estos límites son definidos como pobres y pobres extremos por no llegar a satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales. La norma frecuentemente utilizada es de 2.141/ kilocalorías /persona/ día (SIISE, 2010).

Gráfico No. 4 Condiciones sanitarias de las viviendas, 1990, 2001 y 2010

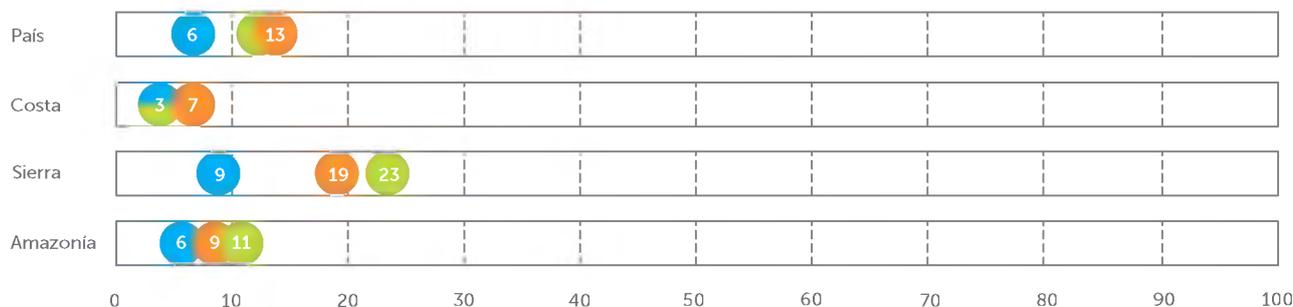
Porcentaje de población infantil y adolescente en hogares con agua entubada dentro de la vivienda



Porcentaje de población infantil y adolescente en hogares con sistema de eliminación de excretas



Porcentaje de población infantil y adolescente en hogares con sistema piso de tierra



Fuente: INEC, Censo de población y vivienda 1990, 2001; INEC, ENEMDUR 2010. Elaboración: ODNA 2011.

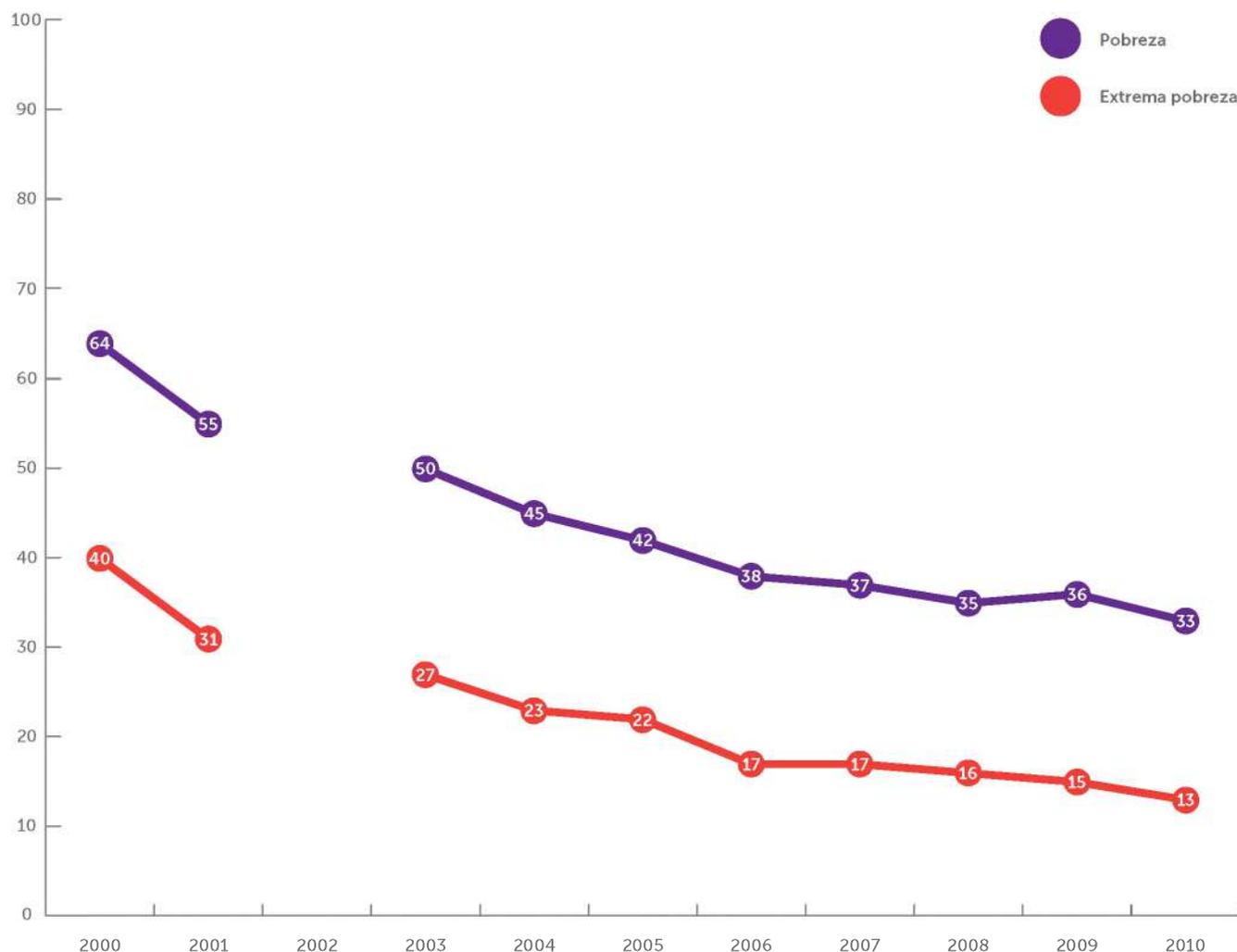
más, en los primeros 10 años del tercer milenio, el porcentaje de personas viviendo en hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingreso⁵ se redujo en un 50% y un 77%, respectivamente (véase gráfico 5). Sin embargo, para interpretar esta reducción se debe tomar en cuenta que, debido a la crisis de finales de la década de 1990, partimos de un punto en donde los niveles de pobreza se encontraban exacerbados. De ahí que sea necesario matizar esta reducción acontecida a lo largo del primer lustro de

periodo 2000 - 2010. De acuerdo al Segundo Informe de Avance de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2007), los logros en materia económica y social permitieron tan alcanzar sólo una reducción de la pobreza en los hogares ecuatorianos similares a 1995 (CISMIL, 2007).

Si bien entre 2005-2010, la pobreza y la pobreza extrema por ingreso han continuado su descenso (véase gráfico 5), actualmente, uno de cada tres habitantes vive en hoga-

⁵ Esta forma de medir la pobreza, analiza los niveles de vida de la población a partir de los ingresos de los hogares, a saber: ingresos percibidos por el trabajo, u otro tipo de ingresos como rendimientos financieros, remesas, transferencias de dinero condicionadas, entre otros. El monto total de esta sumatoria es dividido para el número de integrantes del hogar y comparado con la línea de pobreza y extrema pobreza. Las líneas de pobreza son establecidas sobre el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios que satisfaga las necesidades básicas del hogar. Así, aquellos hogares cuyo ingreso es menor a la línea de pobreza y extrema pobreza son considerados pobres y pobres extremos. Esta metodología directa para medir la pobreza es la utilizada con mayor frecuencia pues recoge información periódicamente a través de las encuestas de hogares. Sin embargo, no es la mejor medida para capturar el bienestar de la población. Esto se debe a cuatro limitaciones: 1) los ingresos son más estacionales que otras formas de medición de pobreza; 2) los supuestos en la sumatoria de los ingresos del hogar asumen que todos sus miembros recibirán partes iguales, cuando las relaciones de poder al interior de los hogares suelen colocar en situación de desventaja a sus miembros más vulnerables; 3) esta medición no toma en cuenta ciertos beneficios que algunos miembros del hogar pueden recibir de diversas instituciones mejorando su consumo mas no su ingreso; y 4) la metodología no toma en cuenta las posibles economías de escala al interior de los hogares, posibilitando la sobre-estimación de la pobreza en hogares con mayor número de miembros (SIISE, 2010).

Gráfico No. 5 Reducción de la pobreza y la extrema pobreza por ingresos 2000-2010 (Porcentaje de personas)



Fuente: MCDS, 2011. Elaboración: ODNA, 2011

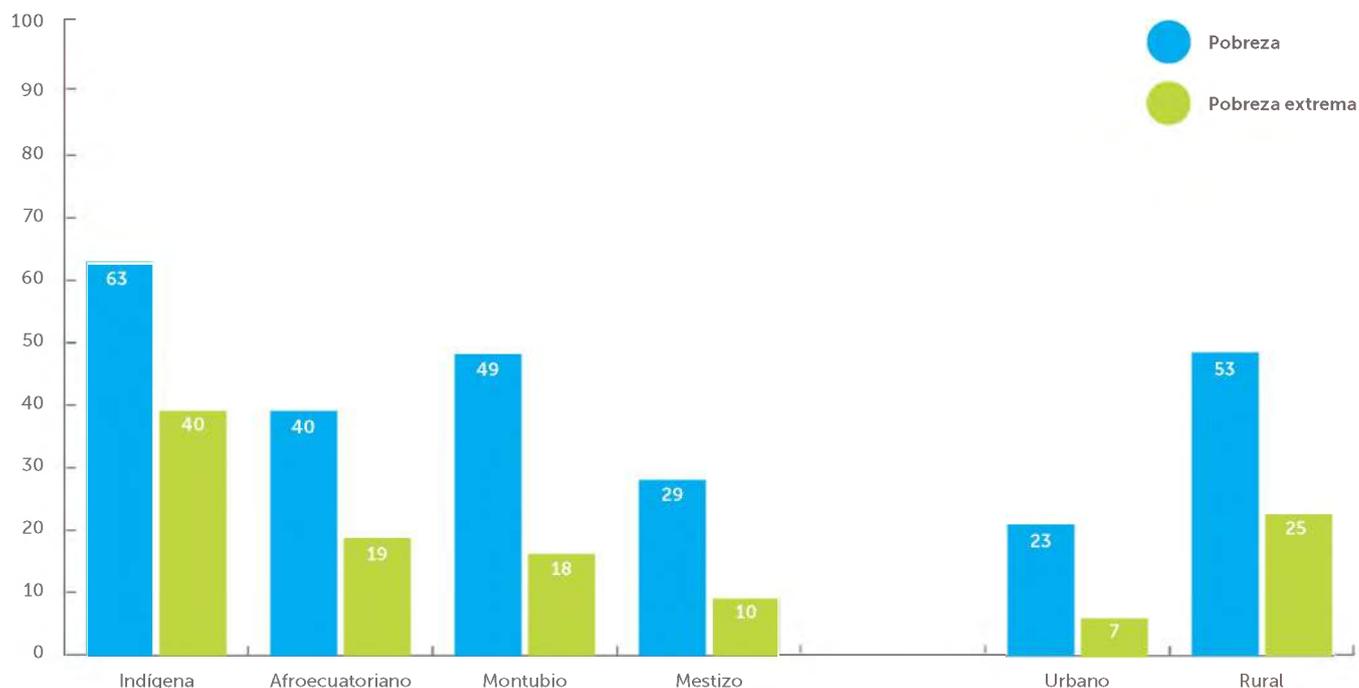
res en situación de pobreza, y de ellos, uno de cada 10 en pobreza extrema. Estas importantes reducciones, se contrastan con ciertas desigualdades sociales que persisten entre la población que históricamente ha sido excluida. Así, por ejemplo, la incidencia de la pobreza por ingreso entre la población indígena es dos veces mayor al promedio nacional y la extrema pobreza por ingreso, en cambio, es tres veces mayor. De igual forma, otros grupos ampliamente excluidos en el país, como los afroecuatorianos y los montubios, también registran incidencias de pobreza y extrema pobreza por ingreso que superan la media nacional (véase gráfico 6). Igualmente, las poblaciones rurales continúan expuestas a mayores situaciones de pobreza que aquellas que viven en las ciudades.

La reducción de la pobreza ocurrida a lo largo de la década del 2000 también incidió en la población infantil y adolescente. Así, según las encuestas de empleo, desempleo y subempleo del INEC, mientras en el 2000 –año álgido de la crisis económica– el 72% y el 47% de ese grupo poblacional vivía en hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingresos, al término de la década, el 40% y el 20% niños y niñas se encontraban en estas situaciones.

La disminución de la pobreza infantil ocurrió tanto en las ciudades como en el campo (véase gráfico 7). Sin embargo, la brecha entre la zona urbana y rural se ha mantenido sin variación en los últimos cinco años. Una cuestión positiva, no obstante, es la reducción de las distancias entre el campo y la ciudad en torno a la incidencia de niños y niñas viviendo en hogares en situación de extrema pobreza por ingreso. Ésta ha acortado su distancia respecto al 2005 (véase gráfico 7).

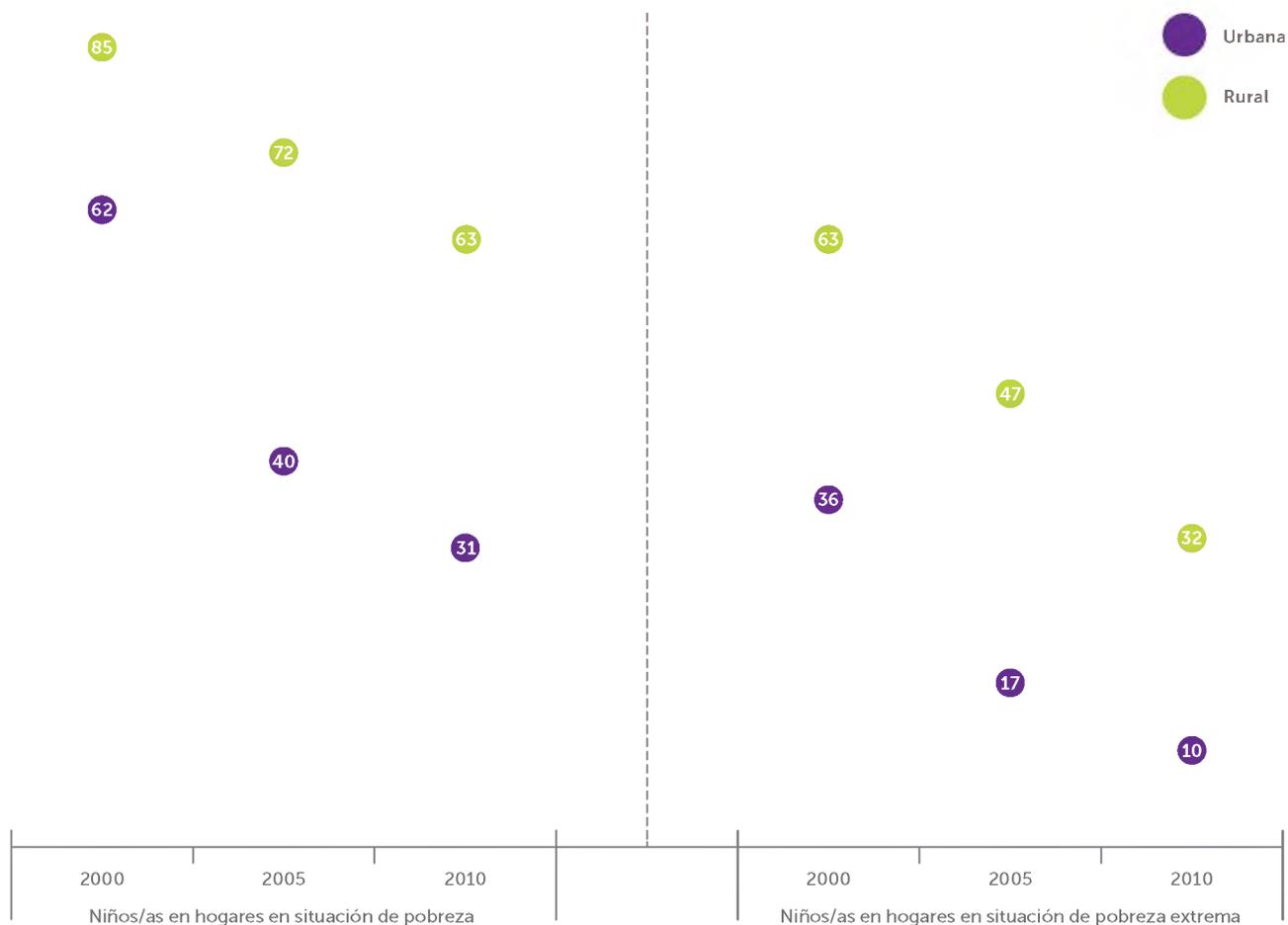
En estos últimos cinco años –para los cuales es posible contar con información provincial comparable– las reducciones más importantes en el porcentaje de niños y niñas en hogares pobres por ingreso se observan sobre todo en las provincias costeñas de Los Ríos, Guayas, Esmeraldas y El Oro que muestran una disminución de al menos 10 puntos. A pesar de esos importantes descensos de los hogares costeños en condición de pobreza, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí continúan presentando promedios bastante más elevados que el promedio nacional e incluso que el regional. Por su parte, en la Sierra y en la Amazonía, el descenso de los hogares en situación de pobreza ha sido menos homogéneo y acelerado.

Gráfico No. 6 Incidencia de la pobreza y extrema pobreza por ingreso, según etnia del jefe-a de hogar y lugar de residencia, 2010 (Porcentaje de personas)



Fuente: MCDS 2011 en base a la fuente INEC; ENEMDUR, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 7 Reducción de la pobreza infantil, 2000, 2005 y 2010 (Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares en situación de pobreza y pobreza extrema por ingreso)



Fuente: INEC, ENEMDUR 2000, 2005, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

Tan sólo en tres provincias serranas muestran niveles comparables a los datos registrados en la Costa. Estas provincias son Azuay, Carchi e Imbabura. En cambio, Pichincha, Tungurahua, Cañar, Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo presentaron reducciones bastante menos significativas. De hecho, las provincias del centro de la serranía ecuatoriana siguen destacándose por concentrar la mayor incidencia de niños, niñas y adolescentes viviendo en hogares en situación de pobreza. Un comportamiento similar comparte la región amazónica donde la incidencia de niños y niñas viviendo en hogares en condición de pobreza alcanza el 56%⁶.

En torno a la niñez en situación de pobreza extrema las provincias costeñas son las que muestran las reducciones más importantes. Por otra parte, la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema serrana muestra menores reducciones. Un cambio llamativo y positivo parecería encontrarse en la provincia de Bolívar y en la región amazónica: en ambos territorios, durante los últimos cinco años, se han registrado importantes disminuciones en torno a la población infantil viviendo en condiciones de pobreza extrema.

1.1.5 Niñez y movilidad humana

La urbanización y la inserción de Ecuador en los circuitos globales migratorios, han provocado que, en estos 20 años, los movimientos poblacionales se intensifiquen y complejicen. Internamente, los cambios de residencia de la población ecuatoriana han ocurrido principalmente dentro de la misma región, pero también se han dado cruces importantes entre regiones. El modelo de desarrollo del país consolidó rutas migratorias internas hacia Guayas y Pichincha, las dos provincias que más población han recibido en este periodo de tiempo. Por otra parte, si bien los números absolutos son pequeños, no ha sido menor el impacto de los movimientos poblacionales internos sobre las provincias amazónicas: en todas ellas los flujos poblacionales, interno y más recientemente internacional, se han incrementado.

De otro lado, la inserción del país en los circuitos migratorios globales, sobre todo durante la última década, complejizó el escenario nacional. Ecuador ha pasado de ser un país de emisión moderada de emigrantes a ser simultáneamente un país emisor, de destino, de tránsito y de retorno.

Los últimos datos del Censo de Población y Vivienda 2010, develan que alrededor de 280 mil ecuatorianos dejaron el país entre el 2001-2010, y el 30% de ellos y ellas salió entre el 2001-2002, años críticos que sucedieron a la crisis de finales de siglo. Esta ola migratoria, además de haber diversificado sus destinos y contar con un alto porcentaje de población joven, también estuvo caracterizada por la feminización de sus flujos, provocando reconfiguraciones familiares que han modificado las formas de convivencia y las prácticas de crianza de la familia ecuatoriana

(Pedone, 2006). Entre el 2001-2010, el 46% de los emigrantes que dejaron el país fueron mujeres. Por otra parte, las provincias con mayor incidencia emigratoria se ubican en la zona austral del país –Cañar (6%) y Azuay (4%)– desde donde sus pobladores vienen emigrando desde hace más de cinco décadas. Sin embargo, de acuerdo a los datos procesados a partir del último CPV 2010, las provincias que mayor número de población emigrante registraron fueron Pichincha y Guayas: entre las dos aglutinan a casi la mitad de los habitantes que emigraron en este periodo.

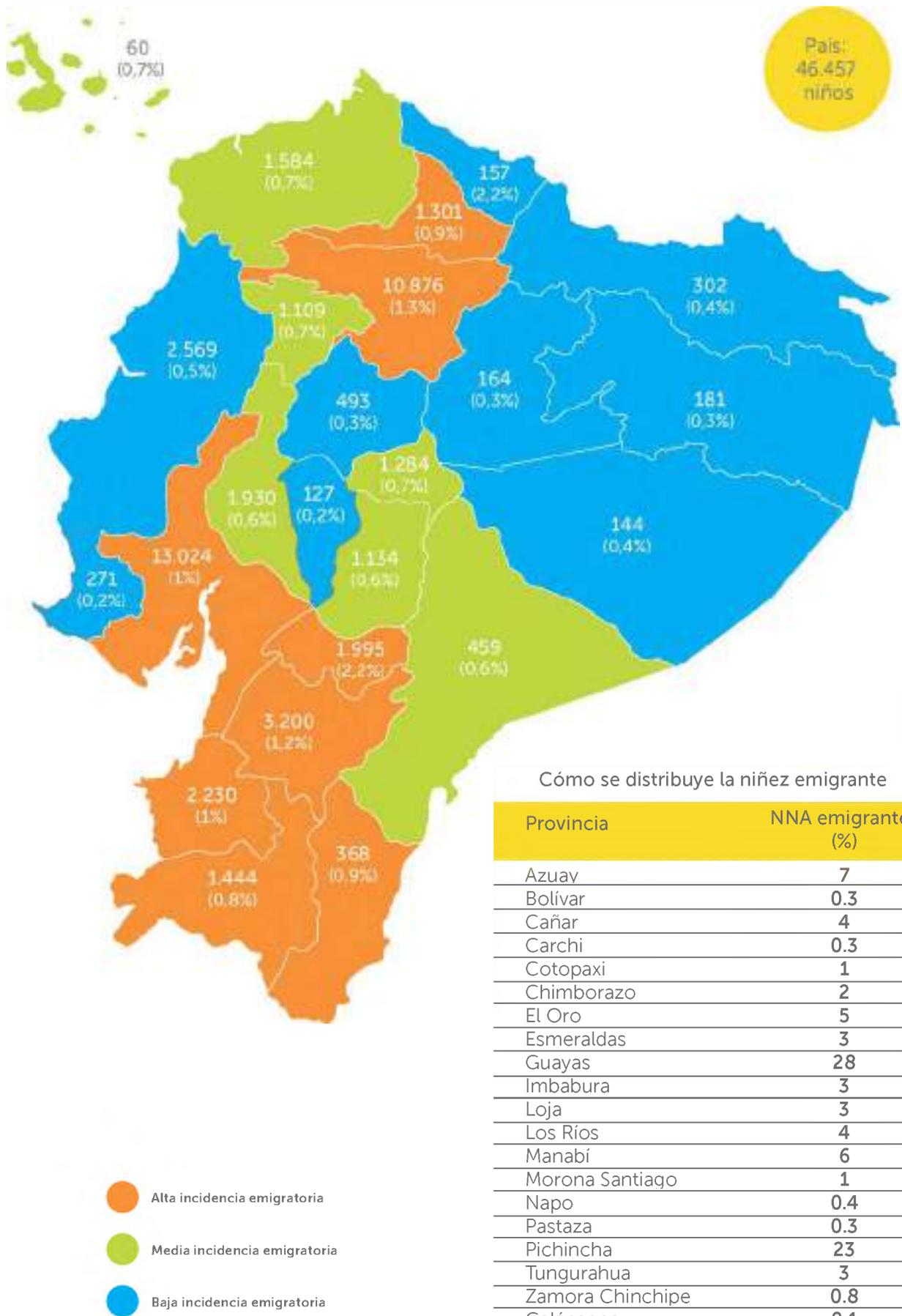
Adicionalmente, la dolarización de la economía del país, el desborde del conflicto colombiano hacia los países vecinos, y el reciente cambio constitucional a favor de la libre movilidad humana y la apertura de fronteras, provocó que entre 2000 y 2009 el número de entradas de extranjeros al país, sin salir de él, se haya incrementado. El saldo migratorio total, entre entradas y salidas, para esos años fue de 1'308.037 (INEC, 2009). Los resultados del CPV de 2010 dan cuenta que el 1% de la población que reside en Ecuador es extranjera, y que de ellos y ellas alrededor de 121.000 habrían llegado al país en esta década. No obstante, se ha de mencionar, que existe un importante número de inmigrantes que no registra su año de entrada. La gran parte de inmigrantes provienen de Colombia (48%) –país del que han llegado sobre todo poblaciones con necesidades de protección internacional por el conflicto armado– y de Perú (8%). Su llegada está cambiando la configuración de las regiones y las grandes ciudades ecuatorianas. Además, en los últimos años ciudadanos provenientes de distintos países del continente americano, así como de África y Asia se han internado en territorio nacional. Estos últimos, sobre todo, en búsqueda de oportunidades o como tránsito para conectar con las rutas clandestinas y continuar su viaje hacia Estados Unidos⁷ (Álvarez Velasco y Escobar García, 2010).

Estos procesos de movilidad humana que vive el país también han colocado a la niñez y la adolescencia como actores sociales claves en el hecho migratorio. Así cada vez, con mayor frecuencia, los niños y niñas se quedan junto a algún familiar o migran solos o acompañados hacia los países donde están sus padres y madres o huyendo por causas asociadas a la violencia y exclusión que viven. La llegada de otros colectivos infantiles a territorio ecuatoriano, en los últimos diez años, está diversificando las regiones. El 1% de la población infantil es extranjera. En los últimos 20 años, según el CPV 2010, se estima que la población extranjera menor de 18 años bordea los 50 mil niños, niñas y adolescentes y su presencia, principalmente, se concentra en la Sierra: el 53% de la niñez inmigrante reside en esta región, especialmente en Pichincha. La mayor parte de los niños y niñas, al igual que los adultos, proviene de Colombia, pero también se registra, a nivel nacional, la llegada de infantes de otras nacionalidades como cubana, china, haitiana, afgana o pakistaní (véase gráfico 8). Todos estos grupos, con la excepción de la nacionalidad china, tienen una presencia reciente. Podría sugerirse que es ello un resultado de la política de fronteras abiertas que mantiene el

⁶ Lastimosamente la información compilada en la serie de encuestas ENEMDUR del INEC no permite tener desagregaciones provinciales para la región Amazónica.

⁷ Entre los países de origen figuran Haití, Cuba, China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, entre otros (Álvarez Velasco y Escobar García, 2010).

Mapa No. 1 Infancia y adolescencia emigrante, 2010
(número y porcentaje de NNA, según provincia)



Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

país desde el 2009 (Álvarez Velasco y Escobar García, 2010). Finalmente, el segundo y tercer colectivo más importante de niños y niñas inmigrantes en el país proviene de España y Estados Unidos (véase y gráfico 8). Todo parece indicar que buena parte de estos infantes pertenecen a familias ecuatorianas que han regresado desde estos países o han enviado a sus niños y niñas al país. Por ejemplo, a partir de los datos del último CPV, en Cañar –la provincia de mayor emigración hacia Estados Unidos– el 60% de la niñez inmigrante proviene de Estados Unidos, y el 24% de España. Sin embargo, estas cifras que reporta el Censo parecen mostrar tan solo una parte en torno a la verdadera magnitud de la niñez inmigrante en el país. Pues a partir de las estadísticas

que compila la Dirección Nacional de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, se podría inferir que el número es aún mayor: considerando a los niños y niñas en situación de refugio y solicitantes de asilo, éste superaría los 60 mil (MRRE, 2011), es decir, una diferencia de aproximadamente 11 mil infantes más que las que reporta el último Censo.

La otra cara de los procesos migratorios es la salida de ecuatorianos y ecuatorianas, en particular desde la década de 1990. Esa salida de connacionales terminó incidiendo en la vida de la infancia y reconfigurando a las familias ya que los padres y madres jóvenes emigrantes usualmente han

Gráfico No. 8 **Niñez extranjera, 2010** (Número de niños, niñas y adolescentes extranjeros)



dejado a sus hijos e hijas al cuidado de abuelos, tíos u otros parientes. No obstante, parecería que las cifras de hijos-as de emigrantes se han reducido a causa de los procesos de reunificación familiar, oficial o clandestina, en el destino, y también por el retorno voluntario de ecuatorianos y ecuatorianas al país debido a la crisis económica de los países receptores, particularmente Estados Unidos, España e Italia⁸. En la actualidad el 2% de los niños, niñas y adolescentes vive sin uno a ambos padres porque emigraron, especialmente, la niñez de la Amazonía, donde uno de cada 10 niños y niñas tiene padres emigrantes (ODNA et. al., 2010).

Como parte de esos procesos de reunificación familiar, también hay niños, niñas y adolescentes ecuatorianos que se han ido al re-encuentro de sus padres y madres en destino usando vías oficiales o clandestinas. Es difícil estimar cuántos de ellos y ellas viven fuera. Sin embargo, los resultados del Censo de 2010 dejan ver que en la última década el 1% de la población menor de 18 años dejó el país, porcentaje que representa a 47 mil niños, niñas y adolescentes (véase mapa 1). La mayoría de infantes habría emigrado hacia los principales destinos de la población adulta: el 47% a España; el 24% a Estados Unidos; el 9% a Italia; el 5% a Venezuela, Colombia y Chile; el 7% a otros países; y un 9% no registra información del destino. Asimismo, la salida de estos niños y niñas hacia el extranjero sucede desde las provincias de mayor incidencia migratoria (véase mapa 1).

Al analizar los datos que se registran en los países de destino, en particular el caso de Estados Unidos, debido a los dificultosos procesos de regularización que sostiene la política migratoria estadounidense, se estimaría que apenas un 16% de los hogares ecuatorianos viviendo en este país tendrían niños, niñas y adolescentes que posiblemente llegaron por vías clandestinas, es decir, de la mano de coyotes (UNFPA-FLACSO, 2008). Por su parte en España, en cambio, los procesos de reunificación familiar por la vía formal han permitido el incremento de la población infantil ecuatoriana: entre el 2000 y el 2010 la cifra incrementó del 6% al 16%. Esto significa que actualmente un poco más de 70 mil ecuatorianos residiendo en el país ibérico son ecuatorianos menores de 16 años. En Italia, el tercer destino migratorio ecuatoriano, es difícil calcular el número de niñas y niños ecuatorianos viviendo en ese territorio. Sin embargo, a partir de estudios realizados en ese país europeo, se estima que alrededor de 12 mil niños y niñas se educan en el sistema escolar italiano, siendo el ecuatoriano el sexto colectivo con mayor presencia en este sistema educativo (UNFPA-FLACSO, 2008).

1.1.6 Niñez y comunicación global

El tránsito hacia el siglo XXI implicó que Ecuador experimente una mayor conexión local y global. Los procesos de urbanización y de modernización de la sociedad ecuatoriana, en las últimas dos décadas, han sido acompañados por el desarrollo de infraestructura y de nuevas tecnologías de la comunicación, TICs, convirtiendo al país en un lugar más conectado, acortando las distancias geográficas,

facilitando encuentros y el acceso a información de los hechos que suceden a escala global y local a través de diversos medios de comunicación como la TV, el internet y el celular.

Buena parte de esta interconexión no habría sido posible sin la ampliación de ciertos servicios básicos como la energía eléctrica. Para 1982, según el CPV, un poco más del 60% de los hogares ecuatorianos disponían de servicio eléctrico en sus hogares; veinte años más tarde, la cobertura de dicho servicio se ha vuelto prácticamente universal. Mientras en 1990 el 78% de los hogares contaban con este servicio, hoy alcanza al 93%. Este incremento exponencial se ha dado sobre todo en la zona rural, donde el acceso al servicio eléctrico incrementó del 54% al 88% entre 1990 y el 2010.

Aún cuando en el país el acceso a las TICs es desigual, la aparición de las mismas ha revolucionado las formas de comunicación, el relacionamiento social y la interconexión con el mundo. El acceso al conocimiento y la generación de redes virtuales a través del internet ha cambiado a lo largo de la década. Si bien sólo contamos con datos recientes, que recaban las encuestas de empleo y desempleo del INEC, se sabe que entre 2008 y el 2010 el acceso de los hogares al internet ha pasado del 8% al 12%. Así, la gran mayoría de ellos están en la Sierra: 18% frente al 6% de los hogares de la Costa y de la Amazonía. A pesar de que el acceso al servicio de internet es limitado, los ecuatorianos y ecuatorianas utilizan con frecuencia esta herramienta. En el 2008, dos de cada 10 ecuatorianos y ecuatorianas habría utilizado el internet, al menos una vez en el año. Al cierre de la primera década del siglo XXI, la cifra ha incrementado a tres de cada 10. De igual manera, los serranos, más que los costeños o los amazónicos, son quienes utilizan con mayor frecuencia el internet: 35%, 25% y 20% respectivamente.

El acceso al computador también ha ido evolucionando rápidamente. A finales de la década de 1990 tan sólo el 8% de los hogares del país contaba con un computador (INEC, ECV 1998). Para el 2010, en uno de cada 5 hogares existía una de estas máquinas electrónicas. Los hogares con mayor acceso al computador estaban en la Sierra (31%), mientras que en la Costa y la Amazonía la tenencia de computadoras era más rezagada: 17% en ambos casos.

La telefonía celular ha sido otro de los grandes cambios tecnológicos de estos veinte años. Es más, sin su llegada, miles de personas y hogares en el país continuarían excluidos pues la cobertura de la telefonía fija sigue siendo insuficiente en las ciudades, ni se diga en el campo. Actualmente, uno de cada dos hogares tiene acceso al celular. Esta tendencia no presenta mayores variaciones entre el campo y la ciudad. Así, mientras en las zonas rurales el 44% de los hogares posee este servicio, en las urbes alcanza al 52%, porcentaje similar al promedio nacional.

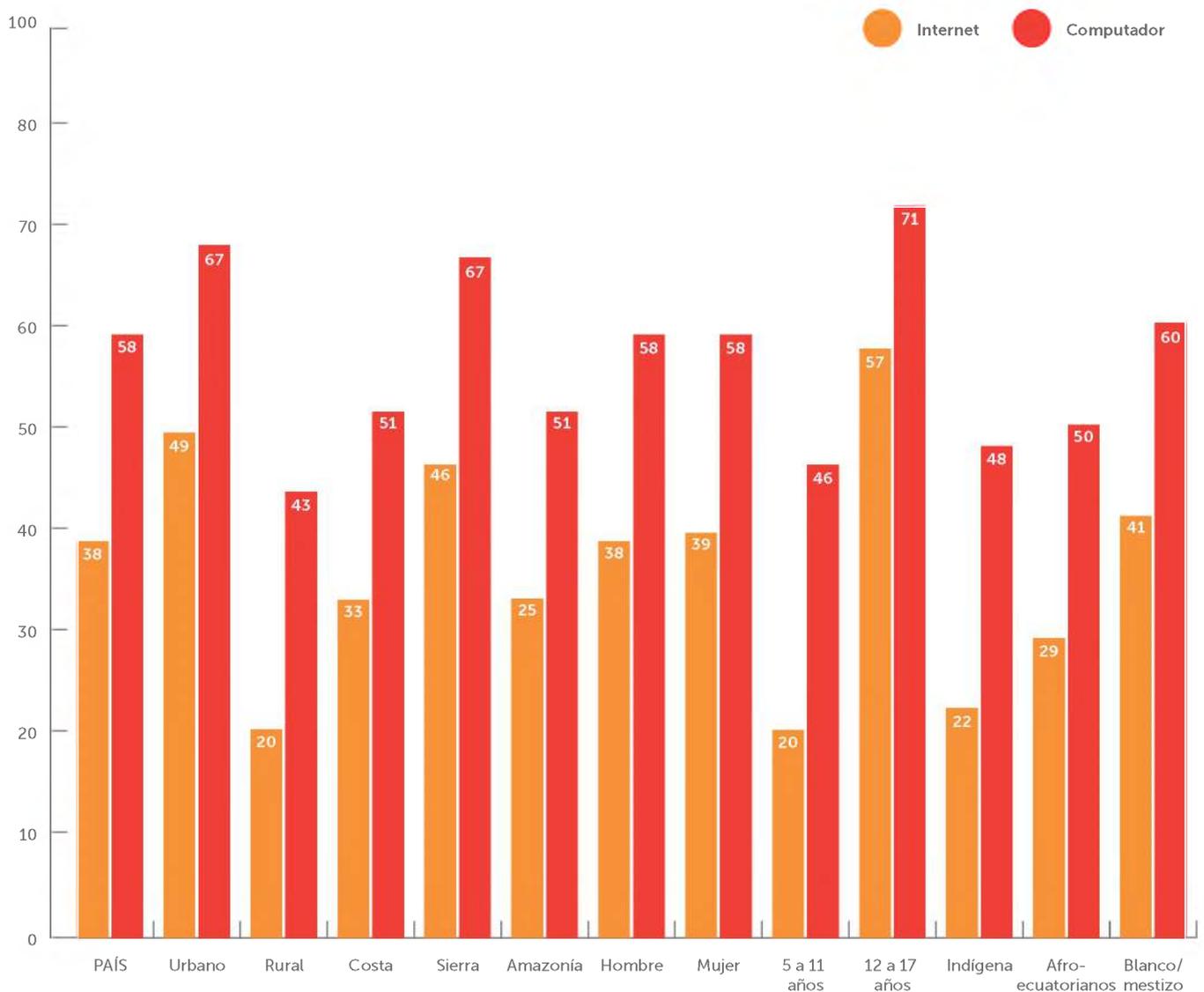
Esta revolución tecnológica ha influido directamente en la infancia y en la adolescencia. La exposición y el uso de las TICs entre las nuevas generaciones es un común

⁸ Para el 2000 se estimaba que cerca de 150 mil niños y niñas tenían a sus padres y madres viviendo fuera del país como resultado del éxodo de miles de ecuatorianos a finales del siglo pasado (EMEDINHO, 2001).

denominador. Según la Encuesta de Empleo y Desempleo del INEC, al cierre de la década del 2000, cerca del 60% de los niños, niñas y adolescentes del país utilizaba el computador, el 38% accedía a internet, y el 14% disponía de un celular (véase gráfico 9). Aún cuando las brechas en el acceso a las TICs también son amplias, los niños, niñas y adolescentes de esta generación tienen mayor acceso y conocimiento de lo que tenían generaciones anteriores. En el último año, cuatro de cada 10 niños entre 5 y 17 años utilizaron internet, y de ellos más del 70% accedió a este medio al menos una vez por semana (véase gráfico 10). La niñez y la adolescencia de las zonas urbanas hace uso de este medio más que la infancia rural.

La tenencia de celular en las edades infantiles varía según región, área y etnia. Así, tanto en la Sierra como en la Costa, más niños y niñas dispone de celular para su uso personal, mientras que en la Amazonía el porcentaje es menor. Lo mismo sucede en las ciudades y en el campo: el doble de las niñas y los niños urbanos tiene celular con respecto a los rurales. La niñez indígena y afroecuatoriana tiene menor acceso a este dispositivo de las telecomunicaciones que sus pares blanco-mestizos. Se puede sugerir que la tenencia del celular, de algún modo, está asociada a los niveles de ingreso de los hogares; es decir, que los niños y niñas pertenecientes a los hogares de estratos socioeconómicos más altos, son los que mayores posibilidades tienen de acceder a las TICs.

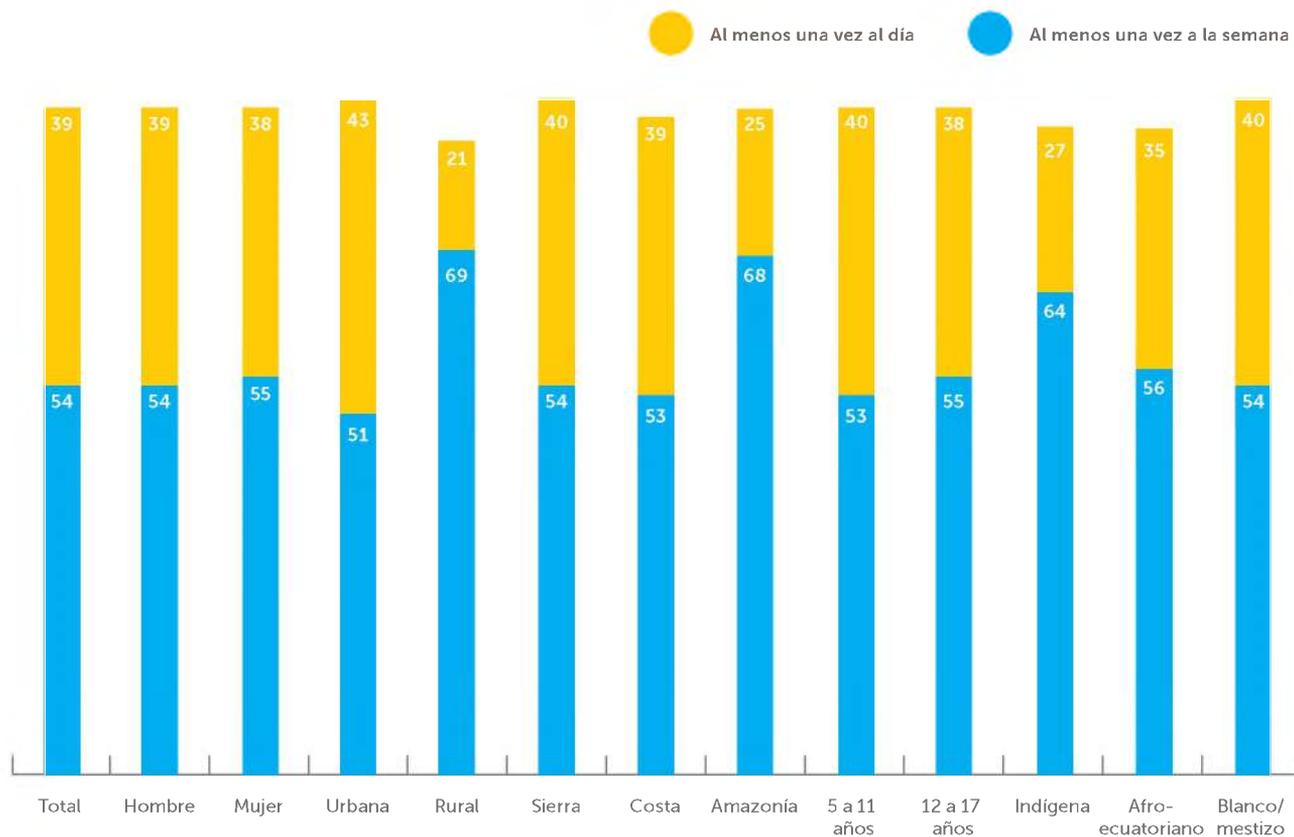
Gráfico No. 9 Acceso a las nuevas tecnologías de la información, 2010
(Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años)



Fuente: INEC, ENEMDUR 2010. Elaboración: ODNA, 2011.



Gráfico No. 10 **Frecuencia de uso del internet, 2010** (Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que lo utilizaron en los últimos 12 meses)



Fuente: INEC, ENEMDUR 2010. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Sólo se incluye las respuestas de al menos una vez al día y al menos una vez a la semana.

2. Niñez, adolescencia y derechos

En este apartado se analizarán los cambios y tensiones en el cumplimiento de tres ámbitos de los derechos de la infancia: la salud, la educación y la protección.

2.1 La salud

En términos de los avances de la salud, en esta sección se abordarán las siguientes dos temáticas: 1-la reducción de la mortalidad en los primeros años de vida; y, 2-la disminución de la desnutrición. Por contraste, también se revisarán los pendientes que existen frente al pleno cumplimiento del derecho de la infancia a la salud, tales como: 1-las elevadas tasas de mortalidad y desnutrición entre las poblaciones más excluidas; 2-el lento descenso de la mortalidad neonatal; 3-el incremento de las muertes evitables entre adolescentes; 4-la aparición de nuevas dolencias en la salud de la niñez y de la adolescencia; y, 5-el aumento del embarazo adolescente. Dichos pendientes sólo pueden comprenderse como parte de las limitadas respuestas que el Estado ecuatoriano dio entre 1990 y el 2006⁹

2.1.1 La reducción de la mortalidad en los primeros años de vida¹⁰

El derecho a la vida se lo mide a partir de los indicadores de mortalidad en dos momentos críticos del ciclo vital de los niños y niñas: en sus primeros años y en la adolescencia.

Uno de los avances más destacables de las últimas dos décadas en Ecuador, así como en la región latinoamericana, fue el descenso de la mortalidad de la niñez y de la mortalidad infantil (CEPAL-UNICEF, 2007a). En estos veinte años, Ecuador consiguió reducir la tasa de mortalidad de la niñez en un 63%: de 43 por mil nacidos vivos registrado en 1990, a 16 por mil nacidos vivos para el 2008¹¹. Asimismo, la reducción de la mortalidad infantil fue importante: mientras en 1990 morían 30 por cada mil niños y niñas que nacían antes del primer año de vida, al cierre de la primera década del siglo XXI esta cifra llegó a 12 por cada mil nacidos vivos. Cifras que incluso nos colocan bastante más abajo del promedio regional¹². Las reducciones más rápidas en las tasas de mortalidad infantil y de la niñez ocurrieron durante los años noventa. Sin embargo, la tendencia continuó pero a ritmos más lentos (véase gráfico 11).

¿Qué explicaría el repliegue de la mortalidad de la niñez en los últimos 20 años? Esta destacable reducción en los riesgos de muerte de los niños y las niñas menores de cinco años ocurridas en el país, en mayor o menor medida ha estado vinculada a las transformaciones e intervenciones sociales ocurridas conjuntamente a lo largo de estos años (ODNA, 2006a y CEPAL-UNICEF, 2007a). La primera, se relaciona con el descenso de la tasa global de fecundidad que pasó de 3.4 hijos en el quinquenio 1990 -1995, a 2.5 en el período 2005-2010 (CEPAL, 2010). La segunda, en cambio, tiene que ver con el avance de la atención primaria a través de programas básicos de salud que impulsaron tanto el control prenatal cuanto la vacunación masiva y el control del niño sano. Aún cuando las sostenidas restricciones presupuestarias no siempre permitieron alcanzar la cobertura universal de las vacunas, el avance en los programas de inmunización durante los años noventa—tarea fundamental del Ministerio de Salud Pública, MSP,—derivó en la desaparición de enfermedades como la poliomielitis y el descenso del sarampión que impactaron sobre la mortalidad de la infancia (STFS-MBS, 2002). La tercera intervención se relaciona con el mejoramiento de los niveles educativos de las mujeres. La ampliación en la cobertura de la escolarización formal permitió que un importante número de ellas llegue a su vida adulta con educación secundaria y, en algunos casos, con educación superior (véase gráfico 12). A inicios del siglo XXI, la mitad de las mujeres ecuatorianas de 18 años y más, residentes en las ciudades, tiene educación secundaria y una de cada cuatro mujeres, de 24 años y más, educación superior. El impacto positivo de la creciente escolaridad de las mujeres se refleja en una cuarta causa: el acceso a los servicios de salud. Los datos de la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil del 2010¹³ mostraron, por ejemplo, un rápido incremento en el acceso a servicios maternos. En la actualidad, nueve de cada 10 mujeres da a luz en una institución de salud, es decir, un 77% más que en 1995. Tal ha sido el avance en el área urbana que, después de la crisis económica de finales de los noventa, hoy la cobertura es cercana al 100%. La ampliación en el acceso a este servicio ocurrió principalmente en la primera década del milenio especialmente en la zona rural. Finalmente, la reducción de la tasa de mortalidad de la niñez también se debe al mejoramiento en el acceso a servicios de saneamiento básicos a lo largo de estos últimos 20 años. Esto ha permitido reducir el porcentaje de muertes relacionadas a enfermedades gastrointestinales y respiratorias en la niñez. Así, mientras en 1990, dos de cada cuatro niños y niñas menores de 18 años vivían en hogares con acceso a

⁹En el caso del Ecuador, tal como anota Velasco (2011), entre 1990 – 2006, la propuesta neoliberal en el campo de la salud se consolidó a través de la privatización de los servicios públicos, que implicó: i) la fragmentación y desarticulación del sistema de salud; ii) la reducción de la inversión pública en salud; iii) la eliminación de los principios de gratuidad y universalidad de los servicios públicos de salud; y iv) el débil rol del Ministerio de Salud Pública, MSP, como rector del sistema y a la vez proveedor de servicios (Velasco, 2011).

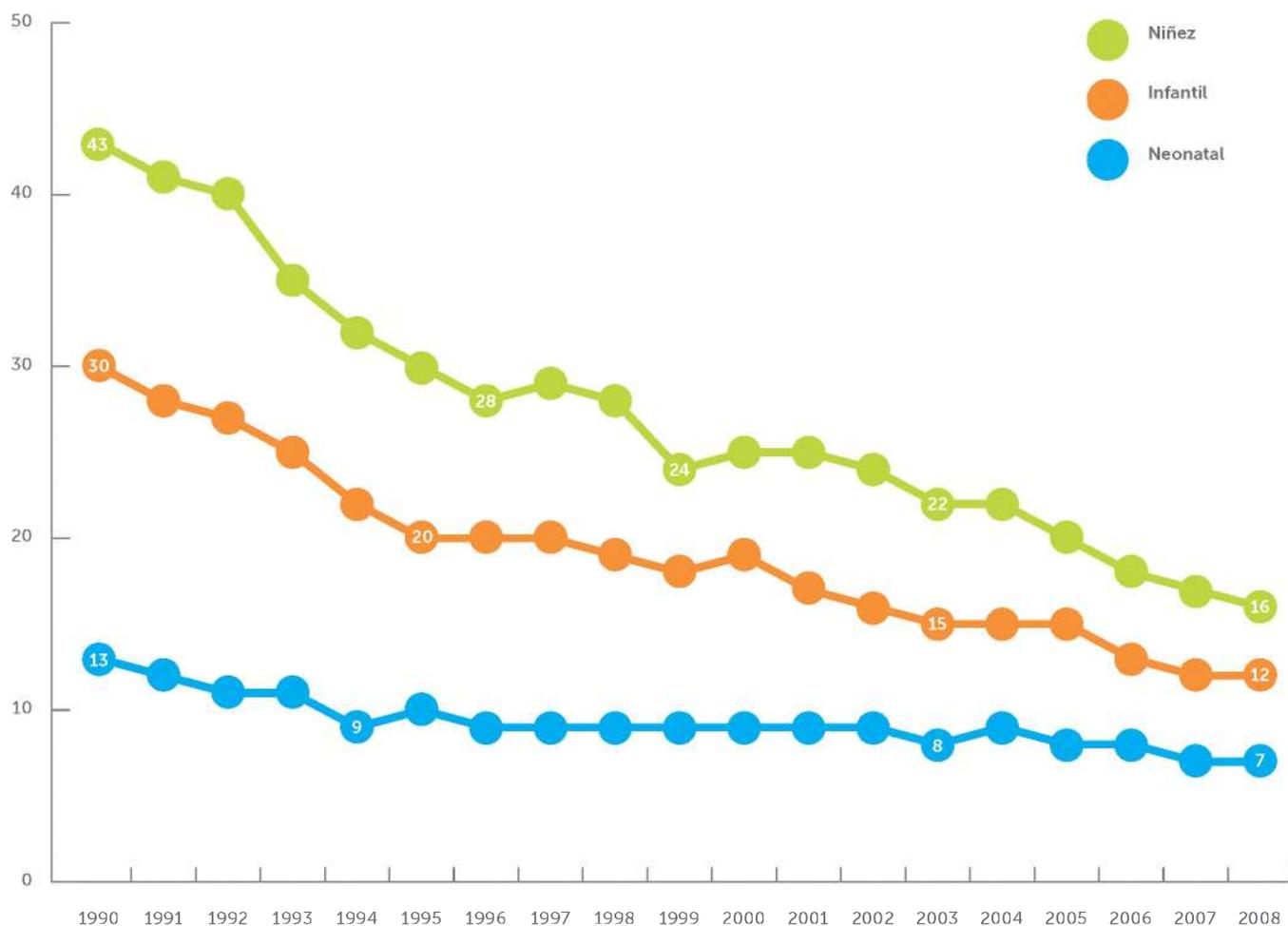
¹⁰Las reflexiones colocadas en este apartado fueron trabajadas con el equipo del ODNA en torno a las causas y consecuencias de la mortalidad neonatal en los últimos 20 años.

¹¹Las estadísticas vitales son los indicadores que nos permiten estimar y analizar la mortalidad de la niñez. Esta información es compilada por el INEC a partir de los registros de nacimiento y de defunción del Registro Civil. No obstante, dicha información presenta problemas de sub-registro: omisiones tanto en los registros de defunciones como en las inscripciones de las niñas y niños recién nacidos. Las primeras omisiones se registran cuando los niños y niñas que fallecen son enterrados sin obtener un certificado de defunción. En cambio las segundas se deben a que los niños y niñas son registrados tardíamente. Por esta razón las estadísticas de nacimientos son corregidas para incorporar el número de nacimientos que fueron omitidos de años anteriores (ODNA, 2006).

¹²Según el último informe Panorama Social de la CEPAL, en América Latina la mortalidad infantil y de la niñez, para el 2008 es de 20 y 26 por mil nacidos vivos, respectivamente (CEPAL, 2010).

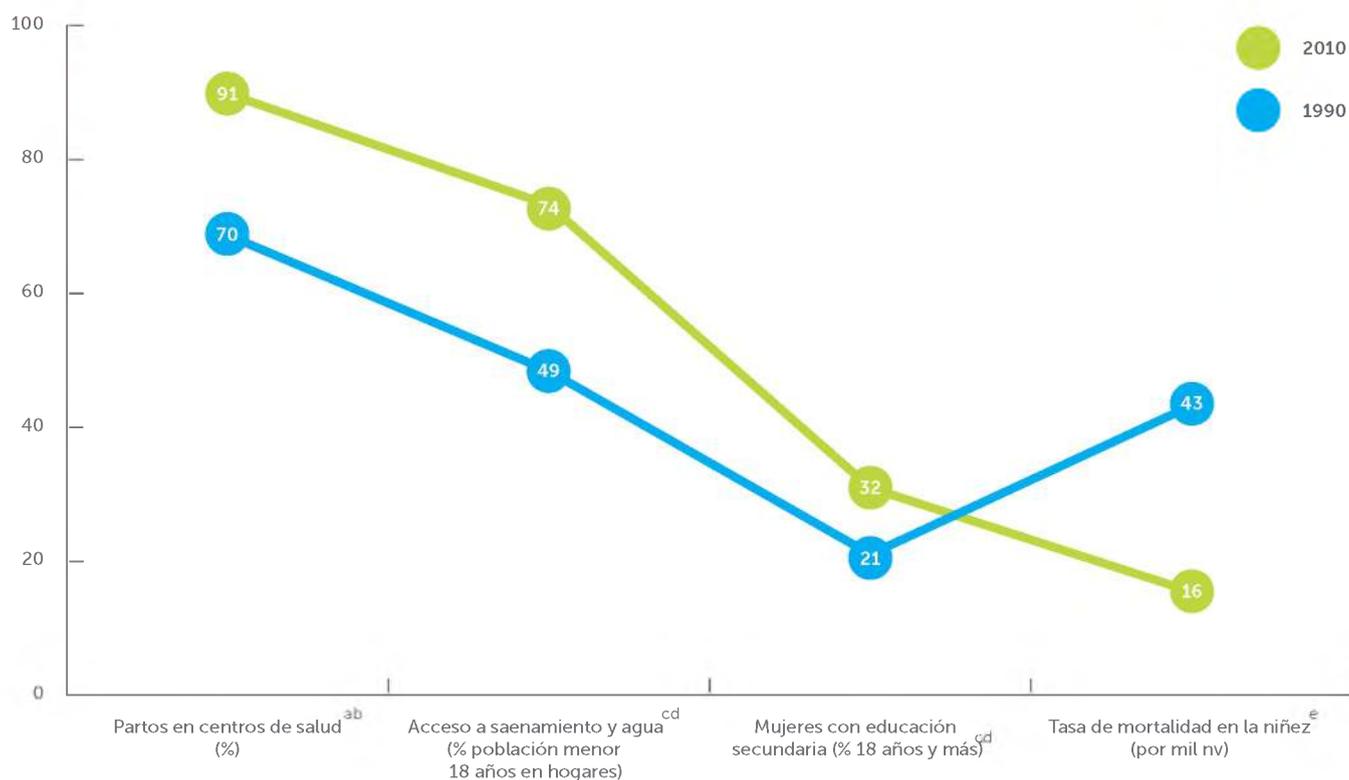
¹³El Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, Plan Internacional, Save the Children, Care, ONU Mujeres y UNICEF, en conjunto, condujeron la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil, 2010.

Gráfico No. 11 **Dos décadas monitoreando el derecho a la vida en el Ecuador**
(Tasa de mortalidad por 1000 nacidos vivos)



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1990 – 2009. Elaboración: ODNA 2011.

Gráfico No. 12 **Repliegue de la mortalidad de la niñez en las últimas dos décadas**



Fuente: ^aINEC, ECV 1995. ^bODNA, ENNA 2010. ^cINEC, Censo de población y vivienda 1990. ^dINEC, ENEMDUR 2010. ^eINEC, 2009 Estadísticas vitales. Elaboración: ODNA 2011.

agua y saneamiento, en el 2010 la cifra se ha incrementado a tres de cada cuatro (véase gráfico 12). De igual manera, el acceso a saneamiento fue casi dos veces mayor.

En algunas provincias la tasa de mortalidad de la niñez se redujo a la tercera parte. Un ejemplo de ello es Chimborazo, donde en 1990 se registraba una tasa de mortalidad de 73 niños fallecidos por cada mil nacidos vivos, cifra equiparable a los países más pobres como Guatemala y Nicaragua (UNICEF, 1995). Hoy en Chimborazo 25 de cada mil niños que nacen mueren antes de cumplir 5 años.

2.1.2 La reducción de la desnutrición crónica

Las grandes pérdidas que deja la desnutrición infantil inciden sobre el bienestar de los individuos al limitar sus capacidades o libertades fundamentales (Sen, 1999) e impactan sobre el desarrollo del país. Un reciente estudio realizado por el MCDS, PMA y la CEPAL, concluyó que en el país el costo total de la desnutrición al 2005 alcanzaba 1.236,5 millones de dólares, es decir, el 3.4% del PIB (MCDS-PMA-CEPAL, 2010). Cerca de la mitad del costo (47%) se explica por la pérdida de 2.7 años menos de escolaridad que no alcanzaron los individuos que ahora se encuentran en edad de trabajar y la otra mitad se explica, en cambio, por las 386 mil personas que no llegaron a la

edad productiva debido a la mayor probabilidad de morir que tienen las personas que enfrentan la desnutrición (MCDS-PMA-CEPAL, 2010:10).

¿Qué pasó con la desnutrición infantil en Ecuador en los últimos 20 años? Si las secuelas que deja la desnutrición infantil son tan lacerantes, ¿qué hicimos en esos años para revertir esas tendencias?

Según la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la sociedad civil (2010), dos de cada cinco ecuatorianos menores de 5 años no crecieron lo suficiente para su edad. En las últimas dos décadas el país hizo esfuerzos para reducir la desnutrición. En 1986, cuatro de cada 10 niños y niñas menores de 5 años sufrían de desnutrición crónica; 12 años más tarde la cifra había descendido a tres de cada 10 (véase gráfico 15). Sin embargo, con la crisis económica de finales del siglo pasado su descenso se detuvo y sólo fue hasta el 2004 que esa cifra nuevamente cayó. Entre el 2000 y el 2004, la proporción de niños y niñas menores de 5 años que no crecieron lo suficiente para su edad se redujo de 31% a 26%.

Entre las tendencias positivas podemos destacar, por ejemplo, la reducción de la pobreza de ingresos. En la última década, el porcentaje de niños y niñas viviendo en hogares en situación de pobreza y pobreza extrema cayó del 72% al 43%, y del 47% al 18%, respectivamente. El mejoramiento de

Tabla No. 1 ¿Cómo se expresa el derecho a la vida en los territorios? (Tasa de mortalidad en la niñez por mil nacidos vivos)

Provincias	1990	2000	2008
Azuay	50.6	23.5	13.8
Bolívar	49.5	26.6	23.8
Cañar	51.3	20.9	11.4
Carchi	53.8	37.7	18.3
Cotopaxi	87.9	49.7	25.6
Chimborazo	75.6	41.0	28.3
El Oro	29.9	17.9	9.8
Esmeraldas	42.7	19.4	11.7
Guayas	32.5	23.0	15.3
Imbabura	65.8	28.5	15.2
Loja	32.6	20.7	13.1
Los Ríos	49.0	26.5	16.6
Manabí	22.4	12.8	9.3
Pichincha	43.3	31.8	19.0
Tungurahua	62.7	34.6	21.5
Amazonía	38.2	23.2	14.4

Fuente: INEC, 2009 Estadísticas vitales. Elaboración: ODNA, 2011.

la capacidad adquisitiva de los hogares sobre todo se registró en las ciudades donde el porcentaje de niños y niñas en estos hogares se redujo a la mitad en la última década, y el porcentaje de hogares en pobreza extrema, a casi a la tercera parte. Asimismo, de alguna manera las coberturas de los programas de alimentación complementaria para la primera infancia y los programas a las madres en período de lactancia y mujeres embarazadas también se incrementaron. Luego de la crisis de finales de la década pasada, en el país se hicieron esfuerzos para ampliar las coberturas de estos programas focalizados en la población pobre (ODNA, 2006a).

Actualmente, alrededor del 30% de los niños y niñas menores de 5 años recibe alimentación complementaria y la mitad de las mujeres embarazadas, accede a bebidas fortificadas durante el embarazo (INEC, 2009c). De igual forma, las mejoras en el acceso al agua, al saneamiento, y a la calidad de las viviendas, a lo largo de estas dos décadas, parecerían haber incidido en ese descenso. En las zonas rurales, por ejemplo, el porcentaje de niños y niñas habitando viviendas con piso de tierra se redujo a más de la mitad del 22% al 11%, y el porcentaje viviendo en hogares con acceso a agua y saneamiento, duplicó su porcentaje en estos 20 años. No obstante, esas buenas noticias con respecto al descenso de la desnutrición infantil, que trajo el primer lustro del 2000, no siguió ese mismo ritmo en los años subsiguientes. Entre el 2004 y el 2006 –años de importante crecimiento económico para el país– los

cambios se mantuvieron imperceptibles y sólo fue hasta el 2010 que volvió a decrecer ligeramente para ubicarse en el 23%. A pesar de los esfuerzos que dan cuenta de una reducción del 30% de la desnutrición en los últimos 24 años, el país necesita trabajar intensamente para atacar este silencioso problema. Ecuador mantiene una prevalencia más elevada que la mayoría de países de la región latinoamericana y caribeña (MCDS-PMA-CEPAL, 2010)¹⁴.

2.1.3 Limitaciones en el cumplimiento del derecho a la vida en los primeros años

La muerte a edades tempranas revela las limitaciones en el cumplimiento de los derechos de la infancia, en particular al inicio de su vida. Actualmente en América Latina nacen 11 millones de niños y niñas, de los cuales 400 mil mueren antes de cumplir los 5 años de edad; alrededor de 250 mil fallecen antes de llegar al primer año, y de ellos unos 160 mil no cumplen su primer mes de vida (IIEPI-UNESCO y OEI, 2009). En el caso ecuatoriano las cifras recientes indican que durante el 2009 –último año del que se tiene información para este indicador– fallecieron 4.446 niños y niñas antes de cumplir los 5 años de vida (INEC, 2009b). Es decir que, al término de la primera década del siglo XXI, en el país al menos 340 niños o niñas murieron cada mes, y

Tabla No. 2 ¿Cómo se expresa el derecho a la vida en los territorios? (Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos)

Provincias	1990	2000	2008
Azuay	36.2	16.8	9.2
Bolívar	33.4	13.7	14.4
Cañar	34.4	14.3	7.2
Carchi	38.5	29.7	13.3
Cotopaxi	55.6	31.1	14.8
Chimborazo	46.7	26.8	18.2
El Oro	18.9	13.0	5.6
Esmeraldas	27.3	13.0	8.4
Guayas	25.5	18.1	12.5
Imbabura	41.8	18.0	9.4
Loja	22.1	14.2	8.9
Los Ríos	37.1	20.6	12.7
Manabí	16.1	9.1	6.7
Pichincha	32.4	25.3	15.3
Tungurahua	41.6	23.2	12.5
Amazonía	25.4	13.1	8.1

Fuente: INEC, 2009 Estadísticas vitales. Elaboración: ODNA, 2011.

¹⁴En América Latina y el Caribe, el 14% de la población infantil menor de 5 años sufre de desnutrición crónica (UNICEF, 2011).

12 cada día, cifra que resulta similar a la que registraban los países ricos hace 25 años.

La desigualdad expresada sobre el territorio muestra que pese a las importantes reducciones a nivel nacional de las tasas de mortalidad infantil y de la niñez, las provincias más pobres y con alta concentración de población excluida, continúan presentando los riesgos más altos de muerte temprana. Por ejemplo, el riesgo de muerte en Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar destaca sobre el resto del país e indica que el rezago de estas provincias es comparable al que tenía Ecuador a mediados de la década de 1990 (véase tabla 2 y 3). Este rezago se explica porque en estas provincias se encuentran los porcentajes más elevados de analfabetismo del país (14%), y las limitaciones en la dotación de servicios básicos públicos (luz eléctrica, agua, servicios higiénicos y eliminación de basura). Entre el 60% y 70% de las viviendas asentadas en estas tres localidades no disponen de esos servicios (INEC, 2010b). Asimismo, en Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar, según la Encuesta de Empleo y Desempleo del 2010, dos de cada 10 niños y niñas viven en hogares con piso de tierra.

Otra de las desigualdades territoriales que ha persistido a lo largo de estas dos últimas décadas se refiere a la diferencia en el cumplimiento del derecho a la vida entre el campo y la ciudad. Si bien al momento no se cuenta con información reciente debido a la ausencia de una actualizada Encuesta Demográfica de Salud Materno-Infantil, ENDEMAIN, el informe publicado por el ODNA en 2005, ya demostraba que aunque a lo largo de la década de 1990 se acortó la histórica brecha entre el campo y la ciudad, el riesgo de muerte para la niñez de los poblados dispersos y fronterizos se mantenía más alto que en las zonas urbanas (ODNA, 2006a). Sin embargo, una tendencia preocupante que develó este mismo informe fue una nueva cara de la exclusión: el aumento de la mortalidad infantil en las ciudades. Según la ENDEMAIN 2004, la tasa de mortalidad infantil habría aumentado de un 22 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1994-1999 a 28 en el período 1999-2004 en la región urbana. En contraste, en la zona rural, habría disminuido de 40 a 32 por mil nacidos vivos. Así, la histórica brecha entre el campo y la ciudad se habrían acortado. No obstante, esto no se debió necesariamente a que las causas estructurales, que generan desigualdades entre ambos territorios, se habrían transformado, sino más bien al proceso de urbanización el cual habría posiblemente trasladado los problemas rurales a las ciudades sin que las políticas de salud pública hayan respondido efectivamente a estos cambios¹⁵.

2.1.4 El lento descenso de la mortalidad neonatal

El aumento de la mortalidad infantil (antes de cumplir el primer año de vida) en las ciudades es un reflejo del estancamiento de la mortalidad neonatal (antes de cumplir un mes de vida). Si bien hasta 1995 el descenso de la mor-

talidad neonatal había ido a buen ritmo, este importante cambio se detuvo con la crisis de 1999, y al iniciar el nuevo milenio, el riesgo de muerte antes del primer mes de vida inició un lento progreso. Desde entonces y a pesar de la recuperación económica del país, observada desde el 2002, el descenso de la mortalidad neonatal nunca más bajó al ritmo de los años anteriores y cada vez se ha tornado más difícil modificar estas cifras. Actualmente, la tasa de mortalidad neonatal es de 7 por mil nacidos vivos y se mantiene sin mayores variaciones desde inicios del siglo XXI (ver gráfico 11).

Este lento avance en el descenso de la mortalidad neonatal nos devela que el sistema de salud no incurrió en transformaciones profundas a lo largo de estas dos décadas para asegurar el derecho a la salud de sus nuevas generaciones. Así, ya no bastaba con ofertar servicios básicos de salud que atiendan el nacimiento de niños y niñas, sino que éstos fueran de óptima calidad, por ejemplo, mínimo 9 controles durante el embarazo para prevenir el nacimiento de niños y niñas prematuros.

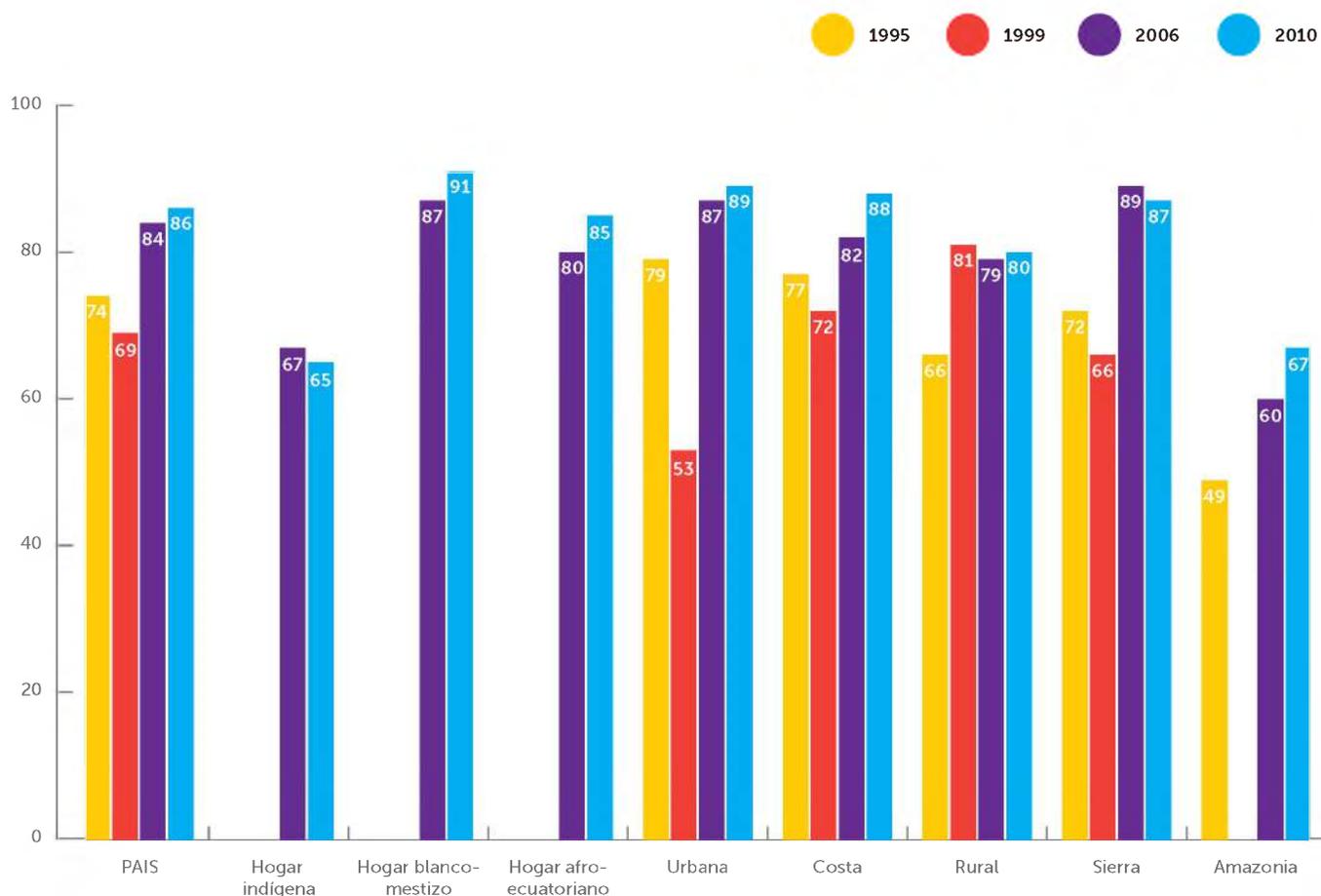
A partir de las experiencias recogidas en las veedurías realizadas por el ODNA (2009) frente a los fallecimientos de recién nacidos en los últimos 5 años, es posible explicar cómo muchas de las deficiencias de la gestión del sistema de salud no se han solucionado y persisten. Dichas deficiencias revelan los serios problemas de la atención de salud. Entre ellos: ausencia de mecanismos para detectar y hacer seguimiento a las mujeres embarazadas en situaciones vulnerables; acceso universal a servicios de alta calidad en el cuidado prenatal y durante el parto, y, de alta especialización en las unidades de cuidados neonatales. Adicionalmente, el ODNA identificó otras limitaciones en las unidades de cuidado neonatales: ausencia de sistemas de control de bioseguridad eficientes y eficaces; falencias en la gestión estratégica de los recursos humanos; inadecuados sistemas de comunicación entre los diferentes niveles de decisión; y, débiles procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los servicios y apoyo desde la planta central del MSP hacia los centros de atención, entre otros (ODNA, 2009).

A estas limitaciones en los servicios se añade la precaria salud de las madres, sobre todo de poblaciones indígenas y en situación de pobreza. Estos riesgos podrían evitarse si las madres recibiesen cuidados primarios durante el embarazo. Si bien la primera causa de muerte neonatal son las afecciones originadas en el período perinatal, éstas pueden prevenirse si la madre recibe todos los controles prenatales periódicos y de calidad (ODNA, 2009).

Retomando aquello que ya se mencionó, aún cuando en las últimas dos décadas la demanda de los servicios de salud materno-infantil ha incrementado, éstos no necesariamente han garantizado el acceso a todas las poblaciones. Por ejemplo, las desigualdades sociales han excluido a las mujeres embarazadas indígenas (65%) y a aquellas viviendo en la Amazonía (67%) de recibir atención prenatal (véase gráfico 13). En la veeduría realizada por el ODNA (2009) en

¹⁵Las estimaciones del INEC en torno al Censo del 2001 señalaban que el crecimiento de la población urbana en el país fue de 700 mil habitantes, mientras que en el área rural ésta se mantuvo sin cambios (CEPAR, 2005).

Gráfico No. 13 Control prenatal (Porcentaje de mujeres embarazadas que se practicaron al menos un control prenatal)



Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1995, 1999, 2006. ODNA, ENNA 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

el hospital de Macas se detectó que el 75% de las madres de los bebés fallecidos tenía problemas de desnutrición y eran de nacionalidad shuar. Sin embargo, en el servicio de salud nadie hablaba esa lengua y sus procedencias distantes impedían el acceso a un buen control prenatal (ODNA, 2009). Asimismo, según la Encuesta Nacional de la Niñez (2010) aún cuando el control del embarazo, en 5 o más ocasiones, incrementó en el 21% en las áreas rurales entre el 2004 y el 2010; en las ciudades subió sólo en el 8%. Este lento cambio es uno de los factores que puede explicar el aumento de la mortalidad temprana en las áreas urbanas. La norma del MSP señala que toda madre debe realizarse nueve controles del embarazo y el sistema de salud debe cumplir con ese servicio de alta calidad. No obstante, los rezagos persisten y el promedio de controles prenatales no logra cumplir por lo menos con la norma mínima recomendada por el MSP: de cinco controles durante el embarazo (ODNA, 2009).

Las falencias en la gestión estratégica de los recursos humanos en salud siguen sin solución, basta señalar la falta de recursos humanos especializados lo que no ha permitido atender con calidad y calidez a la población. Las veedurías hechas, por el ODNA (2009), en el hospital Enrique Garcés de Quito y en el Hospital de Macas develaron la realidad de muchos servicios de salud en el país. En el primero, hubo que asegurar la dotación total de los médicos especialistas

durante un año para no sobrecargar los horarios de trabajo de los pocos galenos. En el segundo caso, simplemente no existían ni médicos especializados, ni un servicio de neonatología. La pregunta de fondo, por tanto, obligaba a cuestionar qué sucedió durante estas décadas con la planificación estratégica de los servicios y de sus recursos humanos en salud para cubrir las necesidades de la población ecuatoriana.

Los deficientes sistemas de control de infecciones en las unidades de neonatología continúan sin tener una solución de fondo desde la muerte de los bebés en el Hospital de Chone en el 2005. En el servicio de neonatología del Hospital de Loja, por ejemplo, se encontró *enterobacter* en las jaboneras donde el personal se lavaba las manos para atender a los bebés (ODNA, 2011). Las prácticas y el control permanente de la higiene y el adecuado manejo neonatal son fundamentales para evitar muertes innecesarias.

Sin embargo, en los últimos cuatro años se produjeron algunos importantes cambios que apuntan a la recomposición de políticas de salud con corte universal. Entre ellos figuran: la re-institución de la gratuidad de todos los servicios de salud; la extensión del horario de atención a toda la jornada diurna; la creación de equipos básicos de atención primaria suspendida en su implementación (sin una política de atención primaria sostenida); el aumento

de recursos humanos en salud; y un considerable incremento del presupuesto (MCDS, 2011 y SENPLADES, 2009).

En suma, a pesar de estos cambios, el sistema de salud no responde ante la demanda generada por la concentración urbana y la gratuidad. De hecho, los servicios públicos, lamentablemente, continúan con problemas en la gestión y en la visión integral de la atención a la salud a pesar de los decretos de emergencia implementados para superar la crisis¹⁶ (ODNA, 2011).

2.1.5 Lento descenso de la desnutrición

Aún cuando Latinoamérica produce un excedente de alimentos de un 30% superior a la necesidad de los requerimientos por el número de población, como resultado de las desigualdades sociales que persisten en la región, 53 millones de personas no cuentan con alimentos suficientes y 8 millones de niños y niñas menores de 5 años sufren de desnutrición crónica –déficit de talla para la edad– (IIEPI- UNESCO, OEI, 2009: 53).

Para crecer saludables, conforme a su edad y herencia genética los niños y las niñas deben recibir una nutrición correcta. La ausencia de estas condiciones incrementa su riesgo de muerte, inhibe su desarrollo cognitivo, afecta de por vida a su salud, y a la larga, termina impactando negativamente sobre el desarrollo de un país. Así, la desnutrición infantil constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Aun cuando en el país los estudios en torno a esta problemática continúan siendo limitados, sobre todo en lo que se refiere a la obesidad, es posible analizar con claros ejemplos las consecuencias irreparables que la desnutrición ha dejado en el país en los últimos 20 años.

La desnutrición puede ser causa directa de la muerte de los infantes. Si bien en los últimos años se ha asistido a una reducción de las muertes por dicha causa, en ese período un poco más de 3.000 niños y niñas murieron por desnutrición. Asimismo, estudios realizados en el país en torno a las secuelas que deja la desnutrición en la primera infancia, dan cuenta, por ejemplo, que el doble de niños y niñas con indicios de desnutrición presentaban severas deficiencias en sus capacidades de lenguaje y de interacción, en contraste con sus pares bien nutridos (ODNA, 2006a). Igualmente, cuando un niño o niña llega a la edad escolar, el limitado desarrollo cognitivo alcanzado constituye una barrera para culminar sus estudios, deviniendo en un menor nivel de escolaridad y un menor ingreso laboral a futuro (CEPAL-UNICEF, 2006).

La desnutrición crónica –a lo largo de la última década– continúa siendo un problema preocupante en el campo, al doblar su proporción con respecto a los pares que habitan en las ciudades (33% y 16%, respectivamente) (véase gráfico

15). Es más, el porcentaje de la niñez rural que sufre retardo en la talla para la edad se ubica en niveles equiparables a los que tenía el país a mediados de los noventa o similares a los que mantiene la región de África Septentrional y el Medio Oriente, actualmente¹⁷.

La problemática de la desnutrición crónica sigue siendo mayor en la región andina y amazónica; en estas dos regiones el 33% de los niños y niñas mostró retrasos en su talla en comparación con el 16% de la Costa. Tanto la Sierra como la Amazonía, son regiones que concentran alta población indígena y rural. Si bien no se cuenta con datos actualizados al 2010 (debido a la falta de encuestas nacionales que registren su evolución), para el 2006 los niños y niñas de los hogares más pobres (quintil 1) y aquellos de hogares indígenas mostraron las prevalencias más elevadas de desnutrición: 40% y 51% (MCDS – PMA, 2010). Estas cifras demuestran las claras desventajas con las que estos grupos sociales inician sus vidas sin posibilidades de ser revertidas a futuro.

La provincia con mayor prevalencia de desnutrición crónica fue Chimborazo, donde el 53% de sus niños y niñas padecía de este problema, más del doble de lo que se registró en El Oro (15%), provincia con la menor prevalencia. Igualmente, seis provincias mostraron incidencias similares a las que el país registraba a mediados de la década de 1990: Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Imbabura y Loja (véase mapa 2). Sin embargo, en términos absolutos más del 40% de la niñez con retraso para la talla está localizada en las tres provincias más densamente pobladas del país: Guayas, Pichincha y Manabí. Datos que dan cuenta de que el trabajo desde la política social debería ser más completo para incidir de verdad sobre esta realidad.

A lo largo de estas dos últimas décadas, varias tendencias negativas, que se vinculan con las causas de la desnutrición, han abonado en detener su descenso. En primer lugar, la lactancia materna exclusiva, por ejemplo, disminuyó. Actualmente, 16% menos de niños y niñas entre 0 y 5 años es alimentado exclusivamente con leche materna durante sus primeros seis meses de vida con respecto a 1995 (véase gráfico 14). Esta tendencia ha sido preocupante sobre todo en las ciudades y en la Costa, lugares donde se concentran por un lado, la mayor densidad de niños y niñas menores de 5 años, y por otro, cerca del 40% de infantes desnutridos del país. Si bien la pérdida de esta práctica, en buena parte, se relaciona con la creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, ésta expresa la ausencia de condiciones laborales adecuadas para que las mujeres trabajadoras puedan ejercer su derecho a la lactancia, exponiendo a los niños y niñas a ingerir alimentos que no satisfacen los requerimientos nutricionales necesarios.

En segundo lugar, el riesgo de las enfermedades gastrointestinales sigue latente en estos 20 años incidiendo directamente en la desnutrición. Si bien los programas de

¹⁶ La veeduría realizada por el ODNA (2010) en Macas ilustra ese problema. En dicha localidad, a pesar de que se estaba construyendo un nuevo hospital, ni el viejo ni el nuevo contaban con una unidad de neonatología. En esta provincia seguía operando el modelo de "centros de paso" que derivan pacientes a hospitales provinciales o regionales especializados. Sin embargo, la veeduría permitió mejorar la situación de dicho hospital e implementar las reformas necesarias para este nuevo hospital se instale y amplíe la sala de neonatología debidamente equipada para la demanda (ODNA, 2011).

¹⁷ Según el Estado Mundial de la Infancia (2011), elaborado por UNICEF, la tasa de desnutrición crónica en esta región es del 31% (UNICEF, 2011).



educación para evitar los riesgos de muerte por diarrea, conjuntamente, con un mayor acceso a la salud lograron reducir el número de niños y niñas muertos por esta causa, las enfermedades gastrointestinales se mantienen dentro de las tres primeras causas de la morbilidad de los menores de 6 años desde 1999. La tasa de egresos hospitalarios en este grupo de edad por estas enfermedades se ha incrementado en un 44%, al pasar de 71 a 163 por 10.000 niños y niñas menores de 6 años.

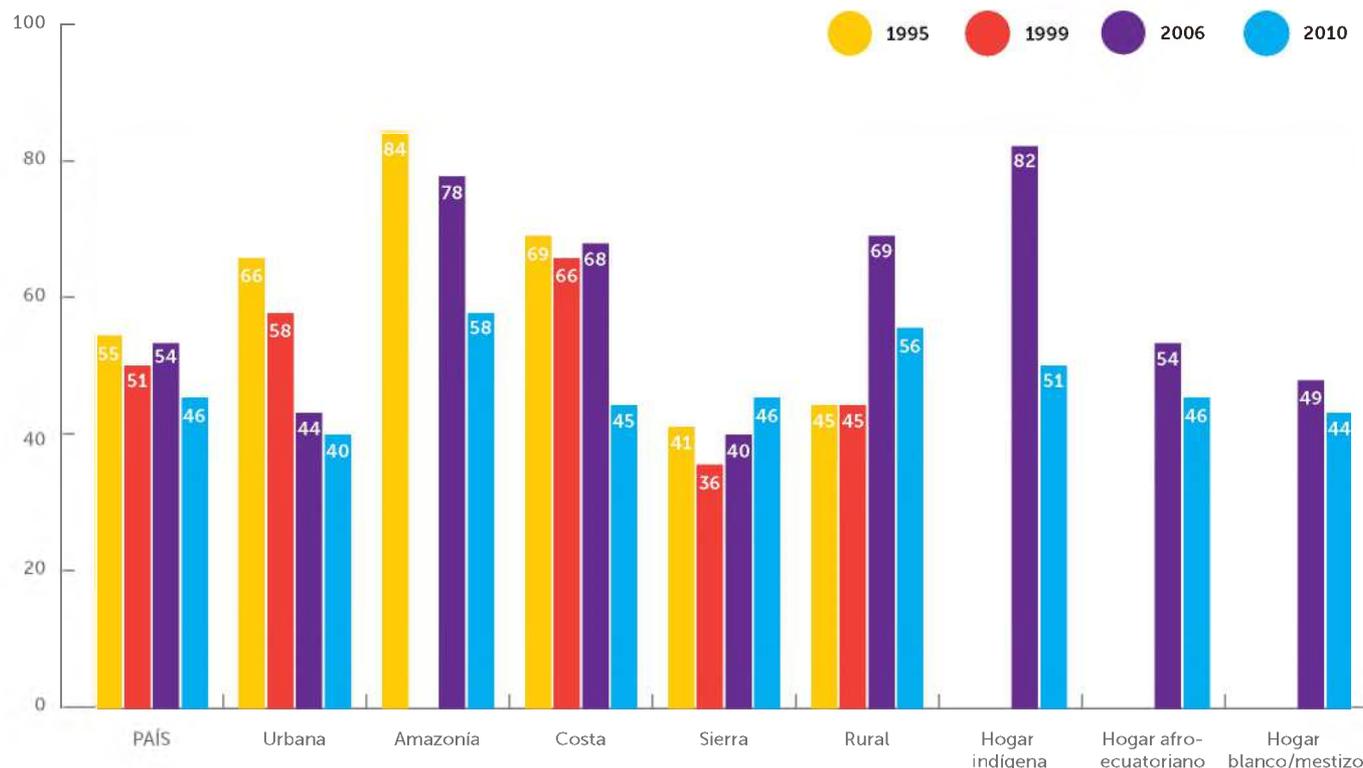
En tercer lugar, el lento descenso de la desnutrición crónica se da por el estancamiento de la proporción de niños y niñas que nacen con peso bajo. Este hecho también se relaciona con las muertes neonatales, descritas anteriormente, y vuelve a alertar sobre los graves y serios problemas que muestra el sistema de salud en la atención primaria. El bajo peso, al igual que las afecciones perinatales, puede ser monitoreado y prevenido si se efectúan controles prenatales periódicos y de calidad. Pero, como se analizó antes, estos problemas no han sido superados. Por ello, según los registros de nacimientos del INEC casi uno de cada 10 niños y niñas que nacieron en el país tenían bajo peso, cifra que sigue sin mostrar cambios por más de una década (INEC, 2009).

En definitiva, si bien han sido varias las acciones y programas encaminados a reducir la desnutrición crónica, su origen multicausal demanda políticas y acciones amplias e integrales para resolver este problema de manera es-

tructural. Hasta mediados de la década del 2000, tal como anota el reporte del ODNA (2006a), el país no mostraba un rumbo claro en torno al combate a la desnutrición, hecho que influyó para que, simultáneamente, se den progresos y retrocesos frente a esa compleja problemática (ODNA, 2006a). Al término de esta década, en cambio, se ha dado un giro importante en dos sentidos. El primero, de índole más programática, que conecta con los principios de rectoría y coordinación sectorial que ha retomado el Estado ecuatoriano, al desarrollar la Estrategia Acción Nutrición. Dicha estrategia es multisectorial puesto que intervienen varios ministerios claves en el tema y consiste en focalizar una serie de actividades, tales como: la promoción de la lactancia materna; el inicio de la alimentación complementaria a partir de los 6 meses; el incremento de la cobertura de los servicios gubernamentales de salud, protección social y educación; y la dotación de agua segura y mejoramiento de los pisos de las viviendas para combatir la malnutrición infantil (MCDS, 2009). Si bien los resultados de esa estrategia todavía no son del todo visibles, habrá que evaluar los impactos de la misma y analizar si acaso ésta constituye un punto de quiebre importante en la formulación de la política pública.

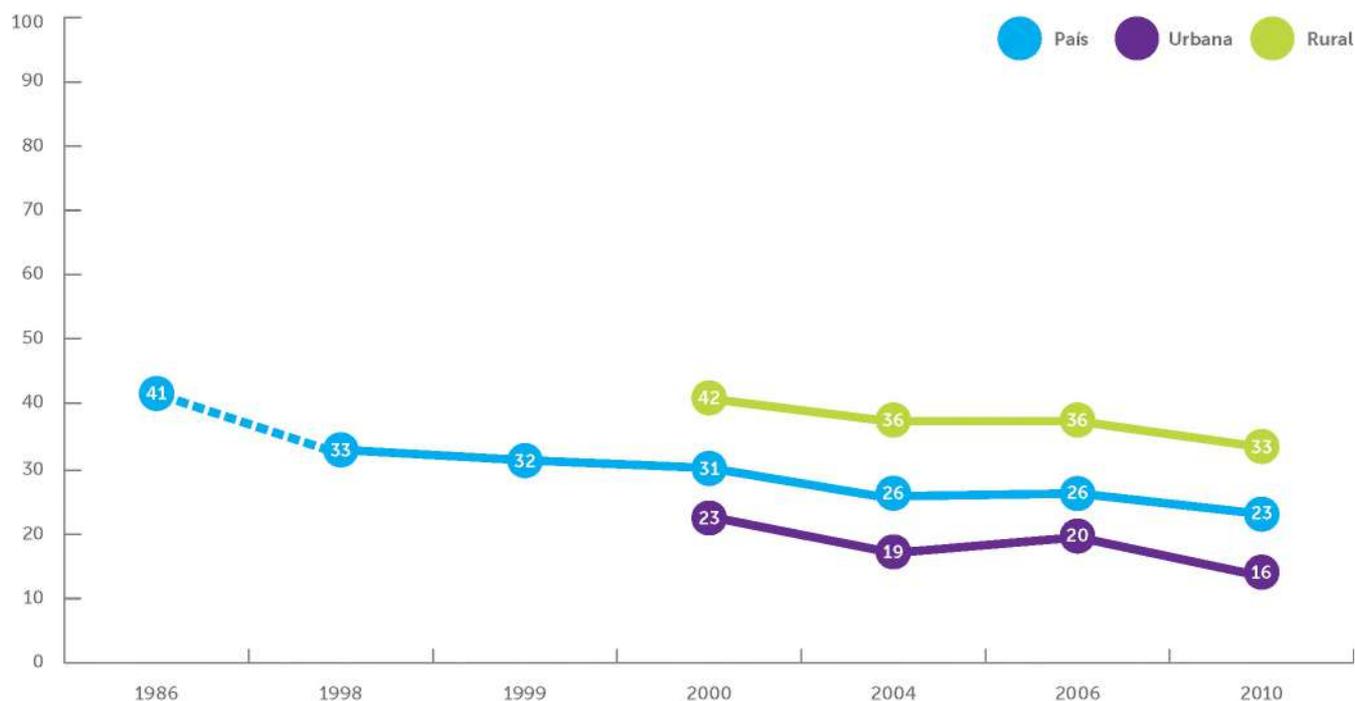
El segundo, de índole legal, es todavía mayor: la aprobación de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Para establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado deberá cumplir con su obligación y objetivo estratégico

Gráfico No. 14 **Lactancia materna exclusiva** (Porcentaje de niños y niñas que recibieron exclusivamente leche materna hasta los 6 meses de edad)



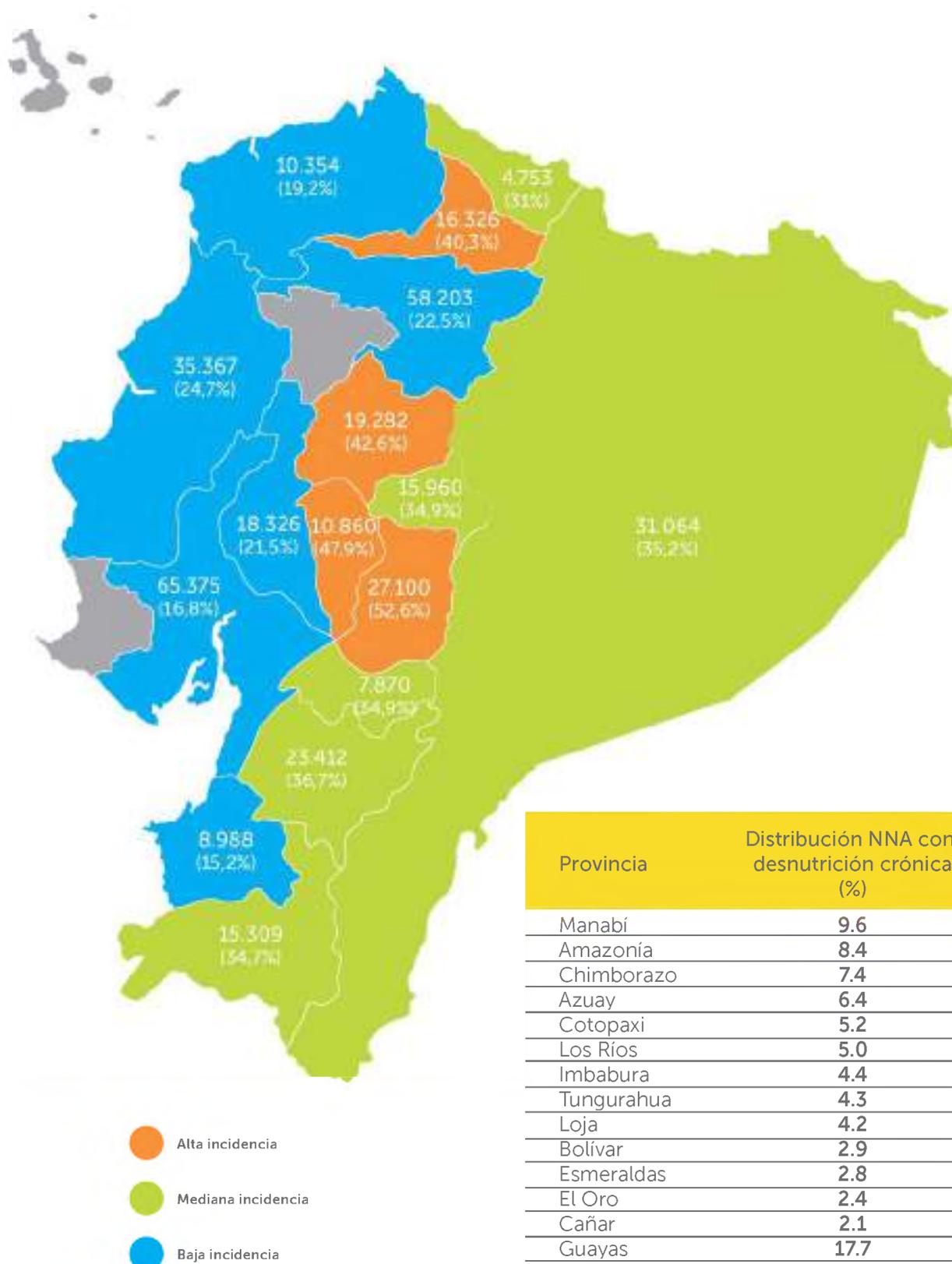
Fuente: INEC, ECV, 1998-1999-2006 y ODNA et. al. ENNA, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 15 **Evolución en el combate a la desnutrición crónica de la niñez** (Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años)



Fuente: DANS, 1986, INEC, ECV 1998-1999-2006 y ODNA et. al. ENNA, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

Mapa No. 2 ¿Cómo se expresa el derecho a crecer sano y saludable?
 (Porcentaje y número de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica)



Fuente: INEC, ECV 2006. En MCDS-PMA, 2010.

para garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, 2009). Esta transformación nodal inscribe al combate a la malnutrición y a la mortalidad infantil desde otro punto de partida al atacar las causas estructurales que están detrás de la desnutrición de la niñez.

2.1.6 Muertes evitables en la adolescencia

El reciente informe de la Organización Mundial de la Salud, OMS, (2008), *Global Burden of Disease*, develó que en el mundo alrededor de 2.7 millones de personas murieron por consecuencia de tres causas consideradas evitables: 1.3 millones de personas perdieron la vida en accidentes de tránsito, 0.8 millones por suicidio y 0.6 por homicidios (WHO, 2008). Dentro de este trágico escenario, América Latina no ha podido escapar de esta realidad. A lo largo de los últimos decenios, el continuo incremento de la violencia cotidiana en nuestra región la ha colocado como un tema representativo y problemático de la organización de la vida social contemporánea.

Actualmente, como advierte Waiselfisz (2008), asistimos a un cambio profundo en las formas de manifestación, percepción y abordaje de la violencia. En efecto, por una parte observamos un crecimiento sostenido de los indicadores objetivos de la violencia –tasas de homicidio, conflictos étnicos, religiosos, raciales, narcotráfico y criminalidad, etc.– y, de otra, presenciamos una re-conceptualización de las particularidades y los nuevos significados que la engloban. Pues la violencia, como anotan Scheper-Hughes y Bourgoise (2008), es un concepto multidimensional y su abordaje debe ir más allá de lo corporal: se la debe comprender desde las dimensiones sociales, culturales y políticas que son las que le otorgan su poder y su significado (Scheper-Hughes y Bourgoise, 2008).

Las tasas de mortalidad por causas violentas en una sociedad no sólo reflejan una determinada cantidad de personas que mueren, sino que además son un claro indicador de la precariedad o a la ausencia de estructuras –económicas, sociales, culturales y políticas– que garanticen la inclusión y el bienestar de todos los ciudadanos y ciudadanas. Un grupo particularmente afectado por estos mecanismos específicos de exclusión son los y las jóvenes en nuestra región.

Una prueba de cómo la violencia generalizada atraviesa, de manera insoslayable, la vida de millones de jóvenes en la región, causando la negación de su ciudadanía, se refleja en estas brutales estadísticas. En el campo de los homicidios y las muertes por armas de fuego, América Latina se destaca por sus elevados índices, especialmente, entre su población joven. Las tasas de homicidio en la región, para el conjunto de su población son 16 veces más altas que las tasas europeas. Cuando se trata de víctimas

jóvenes, ésta aumenta en 31 veces (Waiselfisz, 2008). Entre las muertes jóvenes por armas de fuego, asimismo, el promedio regional supera en más del doble al de América del Norte y es 40 veces más alta con respecto al promedio europeo (Waiselfisz, 2008). Por su parte, si bien las tasas en la población general de la región que muere por suicidios son bajas, al compararlas con otras regiones mundiales; la victimización juvenil en América Latina es la más alta del planeta: proporcionalmente se suicidan 45% más los jóvenes que los no jóvenes (Waiselfisz, 2008).

De ahí que la vida de los adolescentes esté afectada por el entorno social y cultural en el que viven. El incremento de la violencia es lo que, en estos 20 años de cambios vertiginosos, está marcando sus oportunidades en el país. Los accidentes –especialmente los de tránsito–, el suicidio y las agresiones son tres claras amenazas que acompañan la vida de los adolescentes con más frecuencia. En el caso ecuatoriano, las normativas nacionales definen la responsabilidad de las instituciones sociales de asegurar a los jóvenes su integridad –en todas las dimensiones– y su protección. Incluso la Constitución del 2008 los ha reconocido como actores estratégicos del desarrollo del país. Sin embargo, las tendencias que se revisan a continuación, dan cuenta que es muy poco lo que se ha logrado en estos 20 años para procurar estos mandatos.

La violencia y los accidentes, conjuntamente, son las primeras causas de muerte de los adolescentes en el país. Entre 1997 y 2009 –información oficial con la que contamos a partir del procesamiento de las estadísticas de defunción del INEC –murieron un promedio de 1.200 adolescentes cada año y de ellos, uno de cada 2 murió por accidentes (transporte, caídas, ahogamiento, envenenamiento), homicidios o lesiones auto-infligidas. Ello quiere decir, que el Estado y la sociedad ecuatoriana han sido incapaces de evitar que cada día al menos 2 adolescentes pierdan la vida por estas causas evitables.

Si se compara el promedio de muertes en cada uno de los cuatrienios 1997-2000; 2001-2004 y 2005-2008, es posible identificar algunas tendencias (véase tabla 4). Primero, se observa un aumento en el número de muertes por accidentes de tránsito, suicidios y homicidios. En relación al número total de la población adolescente se da un ligero decremento en los accidentes y los homicidios, no así en las muertes auto-infligidas. Segundo, los accidentes de tránsito se han mantenido como la causa de mayor peso, seguido de los suicidios y los homicidios. Una particularidad que se registra a partir de la década del 2000 es el crecimiento acelerado de los suicidios: hoy, una de cada tres muertes evitables entre los adolescentes obedece a esta causa, mientras que los homicidios parecerían disminuir su peso con respecto a estas muertes, dos de cada 10 muertes evitables en adolescentes son por esta causa. Tercero, los riesgos que enfrenta la población adolescente, varían de acuerdo a las distintas zonas del país y a sus condiciones sociales (véase tabla 4). En la Costa, por ejemplo, las muertes por violencia siguen siendo la principal causa

Mapa No. 3 ¿Cómo se expresa la violencia hacia los adolescentes sobre el territorio? Las tres primeras causas de muerte evitable: accidente de tránsito, suicidio y homicidio



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 2005-2008. Elaboración: ODNA, 2011.

de fallecimiento entre los adolescentes, mientras que en la Sierra y en la Amazonía, en la década del 2000, las muertes auto-infligidas desplazaron a los accidentes de tránsito, y, actualmente, son la primera causa de muerte evitable.

De igual forma, los riesgos emergen si se hace un análisis según género. Los adolescentes varones tienen mayor exposición a estas muertes que las mujeres: la mitad de las muertes de los chicos ocurrieron por accidentes de tránsito o por agresión. En el caso de las mujeres, en cambio, dichas causas representan un poco más de la tercera parte. A no dudarlo, una masculinidad ligada a comportamientos de riesgo y a una forma de vida donde la agresividad e incluso la violencia pueden formar parte de la identidad de género explican que, desde este enfoque, la resolución violenta de conflictos tenga una dimensión cultural muy estrecha con el machismo (CEPAL, et.al., 2008). Aun cuando la magnitud es indudablemente mayor entre los varones, ello no quiere decir que las adolescentes no sean víctimas de la violencia (véase tabla 6). Hay dos tendencias que preocupan en estos 12 años. Por una parte, el incremento en las muertes por causas evitables ha sido más acelerado entre las mujeres que entre los hombres, al pasar de 17% a 32%, es decir, casi el doble. Por otra, la principal causa de muerte entre las mujeres adolescentes es el suicidio y su proporción en el total de causas de muerte sigue creciendo. Estos datos interpelan las formas de relacionamiento que nuestra sociedad tiene con las mujeres. A pesar de su mayor participación e incorporación en la vida pública las relaciones de poder siguen marcando la cotidianidad y las oportunidades de vida de las mujeres.

La muerte en las calles y carreteras

Las muertes por accidentes de tránsito se mantienen como la primera causa de muertes evitables en la adolescencia en el país. Según la Organización Mundial de la Salud, OMS, en el mundo alrededor de 400 mil jóvenes anualmente pierden la vida en las carreteras; la mayoría de las muertes se producen en los países de ingresos bajos y medios y entre los usuarios más vulnerables de la red vial –peatones, usuarios de transporte público, ciclistas y motociclistas – (WHO, 2008). En Ecuador, durante el último cuatrienio, según las cifras de los anuarios de defunciones del INEC, alrededor de 600 adolescentes no llegaron a cumplir 18 años por ser víctimas de los accidentes de tránsito; es decir, que aproximadamente un adolescente perdió su vida cada día por esta causa.

Estas muertes por accidentes de tránsito, que pueden ser evitables, continúan sobre todo ocurriendo en la Sierra y en la Amazonía. Sin embargo, tal como lo advertía el informe del ODNA (2006a), en los últimos años, se observa una tendencia al ascenso de las muertes de adolescentes en las carreteras costeñas (ODNA, 2006a:161). Por otra parte, las víctimas en las carreteras continúan siendo ampliamente los varones por sobre las mujeres: 55 y 22 por cada 100 mil adolescentes, respectivamente. Actualmente, las provincias con mayor proporción de accidentes de tránsito son Carchi, Manabí, El Oro, Los Ríos y Bolívar; en todas éstas, es la primera causa de muertes evitables.

Por otra parte, más de la mitad de las muertes en estos 12 años, que involucran a un adolescente, no fueron por co-

Tabla No. 4 Incremento de las causas de muerte entre los adolescentes según género y región

País		Accidentes de tránsito	Suicidios	Homicidios	Muertes evitables
		+2	+11	+1	+14
Sexo	Hombre	+2	+12	0	+14
	Mujer	+1	+11	+2	+14
Región	Costa	+7	+2	+4	+14
	Sierra	-5	+21	-3	+14
	Amazonía	+3	+7	+11	+20

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1997-2008. Nota: la tabla registra el número de muertes evitables por cada 100.000 mil adolescentes y muestra los cambios ocurridos en la tasa de mortalidad de adolescentes en dos periodos de tiempo 1997-2000 y 2005-2008. El color naranja indica los mayores aumentos, el verde incrementos moderados y el celeste descensos o no variaciones. Elaboración: ODNA, 2011.



lisiones de vehículos o volcamientos, sino por lesiones de peatón. Así, el costo social que dejan estas muertes es muy grande, según la OMS en el mundo, por cada adolescente que pierde la vida en un accidente de tránsito, otro queda incapacitado permanentemente, 10 más hospitalizados y cerca de 1000 necesitan de atención médica (WHO, 2001: en ODNA, 2006a). A pesar de estos datos, son magros los esfuerzos que la sociedad y el Estado realizan para reducir el riesgo de muerte y las discapacidades por esta causa entre los adolescentes. Si bien se ha aprobado una nueva ley de tránsito en el país (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2011), que intenta ordenar y colocar sanciones severas, en la cotidianidad, la normativa parece tener poco eco. Los conductores –especialmente de buses y camiones– continúan ignorando las reglamentaciones existentes. También la autoridad de tránsito ha hecho poco en torno a temas de educación vial para educar a la población e invertir en tecnología e infraestructura que proteja a los grupos más vulnerables. La tendencia a adoptar ciertos comportamientos de riesgo durante la adolescencia, especialmente por la presión de sus pares, como es la conducción bajo el efecto de alcohol¹⁸ y el exceso de velocidad¹⁹ constituyen también elementos que disparan el riesgo en esta edad y los decesos de jóvenes en el país.

De ahí que la educación vial sea una necesidad urgente. El papel que pueden desempeñar las instituciones educa-

tivas en torno a este tema es fundamental. Pero todo esto debe estar acompañado por una autoridad de tránsito respetuosa y rigurosa en las normas y en la certificación adecuada para los conductores.

El suicidio

En los últimos años, el suicidio se ha convertido en unos de los problemas decisivos de la salud pública a nivel mundial, especialmente, entre los y las adolescentes. Si bien en la región, como se vio anteriormente, la tasa de suicidios de la población está por debajo de los promedios europeos; en el caso de ciertos países, los índices de autovictimización juvenil son más altos que el de los adultos. Este dato se registra en Nicaragua, Paraguay, Colombia, Guatemala, Ecuador, El Salvador y México (Waiseilfisz, 2008.) Así, mientras en el mundo el suicidio se manifiesta más como una opción para los adultos, en estos países latinoamericanos el suicidio se ha convertido en una opción para las poblaciones jóvenes.

A pesar de que el suicidio es un acto personal e íntimo, éste devela grandes riesgos y pérdidas, pues esconde el sufrimiento humano y la deshumanización de las sociedades. Si bien el suicidio es el resultante de un comportamiento complejo en el cual los síntomas y las razones pueden ser disímiles entre las personas, su asocio no puede ser enten-

¹⁸ Según la OMS (2007), los conductores jóvenes e inexpertos con tasas de alcoholemia superiores a 0.05 g/dl tienen un riesgo de 2.5 veces mayor de sufrir accidentes que los conductores de más edad y con mayor experiencia (OMS, 2007).

¹⁹ El exceso de velocidad es la infracción de tránsito que más cometen los conductores hombres jóvenes y es la causa de hasta un tercio de la totalidad de los accidentes de tránsito (OMS, 2007).

dido únicamente desde el ámbito clínico, pues enfermedades mentales como la depresión²⁰ se relacionan e intensifican con múltiples factores sociales que acompañan la vida de los individuos (Betancourt, 2008).

Entre los jóvenes estos factores sociales asociados a la depresión se vinculan con la baja autoestima y las tensiones personales en los hogares, en los centros educativos o en las relaciones con sus pares (ODNA, 2003). Entre las tensiones que desencadenan estas causas pueden estar el abuso de los adultos, los conflictos con los padres, la ansiedad por la identidad sexual, los embarazos no deseados, el aislamiento social, la migración, la falta de oportunidades y la ruptura de relaciones. Algunos estudios con población infantil y adolescente han dado cuenta de que la niñez y la adolescencia expuestas a diversos tipos de violencias –intrafamiliares, sexuales y físicas– o que pertenecen a familias con historial en el uso de sustancias psicotrópicas o de alcohol, tienden a recurrir a comportamientos suicidas o de auto destrucción, incluso el efecto de estas causalidades ha terminado marcando la vida de la infancia cada vez a edades más tempranas (Sadock y Kaplan, 2007 en: Betancourt, 2008).

El fenómeno del suicidio de jóvenes en el país habría de comprenderse desde su multicausalidad. Las vertiginosas transformaciones por las que ha atravesado la sociedad en estos últimos años, sin duda han alterado seriamente las relaciones sociales y desafortunadamente, estos hechos no fueron acompañados con políticas públicas específicas. Entre 1997 y 2009, según las estadísticas de defunciones del INEC, un poco más de 1 400 adolescentes se quitaron la vida intencionalmente en el país. Se estimaría que cada 3 días un adolescente entre 12 y 17 años perdió su vida por esta causa. Según advierte la OMS, el problema que esconden estos números es aún más grande, pues por cada joven suicida hay por lo menos 40 más que intentan hacerlo (WHO, 2001). Actualmente, ésta es la segunda causa de muerte evitable entre los y las adolescentes, y llama la atención su aumento vertiginoso. Entre el cuatrienio 1997- 2000 y 2005- 2008, el suicidio de adolescentes, en términos absolutos, prácticamente se duplicó. A pesar de que el primer cuatrienio fue un periodo de crisis económica en el país, los mayores incrementos ocurrieron a inicios de este siglo.

En porcentajes, las muertes evitables por esta causa se encuentran sobretodo en la Sierra y la Amazonía. Sin embargo, el número de suicidios entre los jóvenes, en el último cuatrienio, se concentra, para ese mismo periodo, en las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay. Éstas registran prácticamente la mitad de las muertes auto-infligidas del país. En esos territorios se concentra el mayor número de adolescentes viviendo en las zonas urbanas. De ahí que se podría sugerir que el suicidio puede estar asociado con el deterioro de la vida urbana. El estrés en las ciudades, y el

hecho de que los rápidos cambios sociales no han estado acompañados de políticas públicas que garanticen la protección de la población ni la igualdad de oportunidades vitales y laborales, bien podrían estar generando sufrimiento entre los jóvenes urbanos. Sin embargo, en el área rural también se observa este problema. En provincias, como Cotopaxi, Chimborazo, Cañar, Imbabura, Morona Santiago y Pastaza, el suicidio se ha incrementado tan aceleradamente en estos años, que se ubica como la primera causa de muerte de adolescentes (véase mapa 3), al representar más de la mitad de las causas de muertes evitables. Por tanto, es importante indagar qué está sucediendo en estas localidades con la adolescencia, y en particular con aquella indígena y rural ya que parecería ser el grupo más afectado por los suicidios.

En los últimos años algunos estudios de caso en la región latinoamericana, por ejemplo en Colombia y Brasil, han develado cómo la exclusión y las constantes tensiones sociales y culturales que se extienden desde las ciudades hacia los ámbitos rurales, parecen exponer a las poblaciones indígenas. A pesar de los avances legales en materia de sus derechos, estos jóvenes están expuestos a situaciones extremas que disparan las opciones de suicidios entre la población indígena joven²¹ (UNICEF-TACRO, 2010). Otro grupo que preocupa son las mujeres jóvenes. Desde 1997, en el país, el suicidio viene siendo la primera causa de muerte evitable entre la población adolescente femenina, cifras que tienden a elevarse en el último cuatrienio.

En definitiva, las cifras en torno a esta creciente problemática evidencian la ausencia de estrategias integrales que apunten a mejorar la calidad de vida de los y las adolescentes, ya sea en las ciudades o en el campo, está revirtiendo de manera trágica en sus vidas. Si bien la tendencia suicida es un asunto que se da en la individualidad, ésta nace y se intensifica en su relación sujeto-sociedad, de ahí que pueda y deba ser prevenida socialmente. Algunas formas de intervenir podrían ser a través de la creación de espacios de recreación para el uso del tiempo libre, de un mayor acompañamiento de sus familias y la escuela en sus búsquedas personales, de espacios de diálogo con y entre los jóvenes, y sobre todo de oportunidades de crecimiento personal y laboral que a futuro permitan consolidar los proyectos vitales de esta joven población.

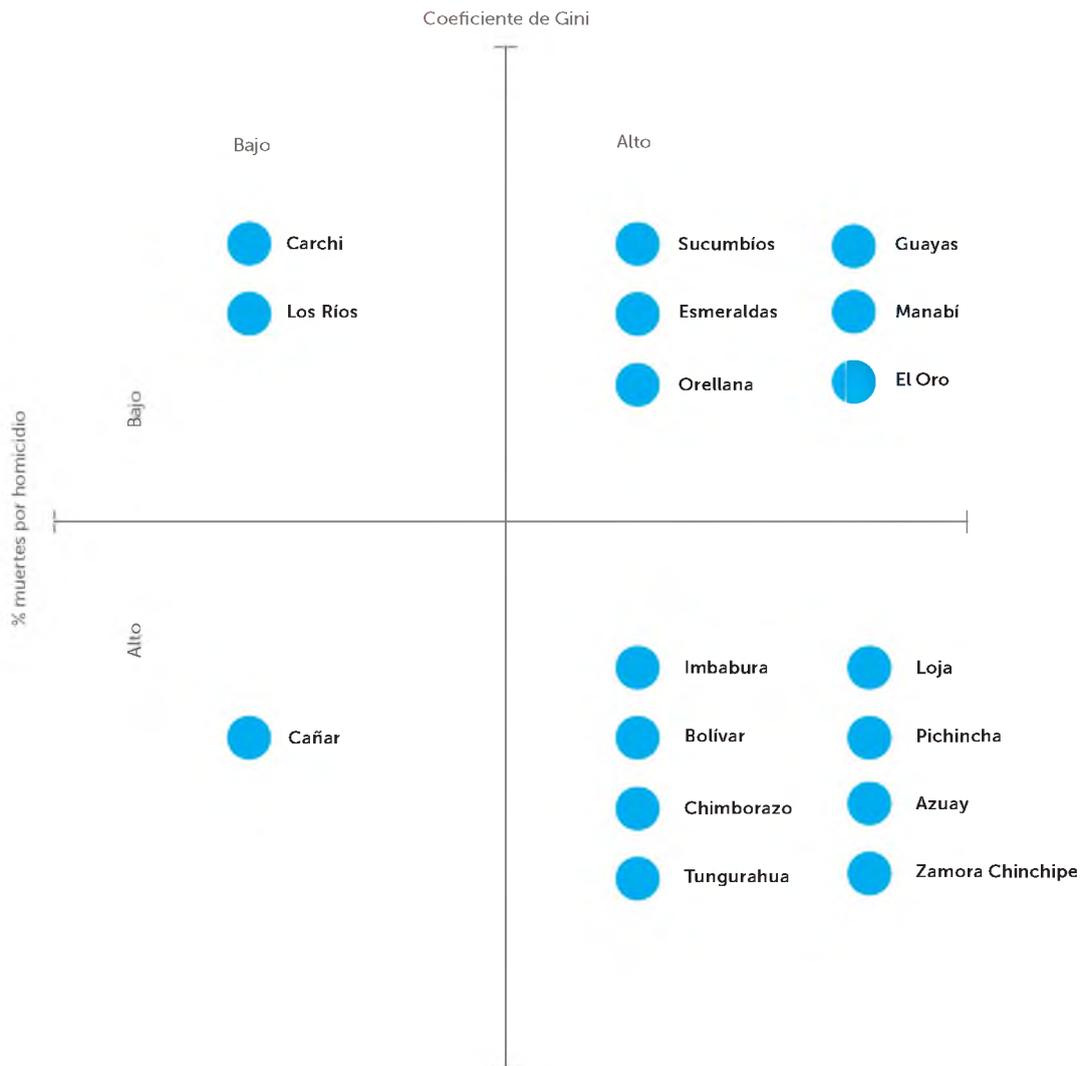
Las muertes por agresiones y armas de fuego

La agresión y la violencia entre los jóvenes continúa cobrando sus vidas. El incremento de la violencia juvenil es un tema recurrente en el debate social, por ello es necesario distinguir entre la violencia y una visión de la misma construida por los medios de comunicación. Por lo general, esta última ha dado paso a que desde el accionar

²⁰ Según varios estudios realizados en torno al suicidio, más del 80% se desencadenó por depresión (Betancourt, 2008).

²¹ Desde hace varios años se observa en la región un aumento en el número de suicidios de adolescentes en comunidades indígenas. Así, por ejemplo, en Colombia, entre el 2003-2004 alrededor de 20 jóvenes de pueblos indígenas Emberá y Wounaan cometieron suicidio. Igualmente, un diagnóstico psicosocial realizado en 4 municipios de la zona norte del Cauca, reveló 8 intentos de suicidio en la comunidad Nasa. Estos estudios de caso han dado cuenta que las presiones ejercidas sobre las comunidades indígenas por el desplazamiento del conflicto colombiano aumenta la tensión social y afectan desfavorablemente la identidad, la autoestima, sobre todo en la juventud, experimentando frustración y desparanza en el futuro. Igualmente otras situaciones similares han sido documentadas en el Brasil con la comunidad Guarani Kaiowa, así como entre jóvenes Guaranes en Argentina (UNICEF-TACRO, s/f).

Gráfico No. 16 Relación entre desigualdad y violencia



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. INEC, ENEMDUR SIISE, 2010. Elaboración: ODNA 2011

de las políticas se estigmatice la imagen de los jóvenes y se justifique la implementación de duras políticas que, bajo el supuesto del control social, terminan ocultando las verdaderas causas de la violencia juvenil. De ahí que sea importante comprender ese tipo de violencia desde su multidimensionalidad en el escenario de tensiones y contradicciones que signa la vida de los jóvenes. Por ejemplo, en la actualidad, aún cuando ellos y ellas tienen un mayor acceso a una diversidad de oportunidades, eso no se traduce necesariamente en un mayor bienestar para sus vidas (CEPAL, et.al., 2008). Así, un mayor acceso a la educación, no asegura sus oportunidades efectivas de empleo en el futuro. Adicionalmente, las tensiones entre sus aspiraciones por el reconocimiento, se enfrentan al mismo tiempo con propuestas de política que, desde el ámbito de la educación y la salud, los infantilizan o por el contrario, desde la justicia y los medios de comunicación, los estigmatizan.

Por otra parte, la violencia también emerge por las desi-

gualdades en las oportunidades que aíslan a unos de otros jóvenes, por las diferencias en el acceso a la educación de calidad, empleos dignos y capital social. Y, es justamente esta tensión entre violencia juvenil y exclusión social la que da cuerpo para que se propicien soluciones de política más violentas hacia los jóvenes. La falta de proyección en vastos sectores juveniles del país, especialmente populares-urbanos y fronterizos, que al quedar desprovistos de las destrezas y vínculos sociales necesarios para poder sentirse parte de la sociedad, son seducidos y condenados por la violencia.

Una forma de cómo se expresa la violencia en la vida de los jóvenes, es a través de las muertes por agresiones u homicidios. La correlación entre alta desigualdad y violencia ha sido comprobada en varios estudios y forma parte del saber de las sociedades contemporáneas²². En Ecuador las muertes por agresiones son la tercera causa evitable que cobra la vida de los adolescentes. En los últimos doce años, según los datos que reportan los anuarios de defun-

²² El estudio analizó a 45 países a nivel mundial encontró que las altas desigualdades se correlacionan con las tasas de homicidios Fajnzylber, Lederman y Loayza (2000).

ciones del INEC, más de 1 200 adolescentes entre 12 y 17 años murieron por actos de violencia intencional. Estas muertes, que son un reflejo de la exclusión que viven los jóvenes, ocurren con mucha frecuencia por el uso de armas de fuego y de armas cortantes. De hecho, seis de cada 10 muertes de adolescentes en los últimos doce años involucró un arma de fuego, y dos de cada cuatro un arma corto-punzante, sin mostrar variaciones en ese periodo de tiempo. Al igual que en los dos casos anteriores, las amenazas por la violencia también muestran diferencias regionales y parecen correlacionarse con el entorno de crisis o de estabilidad del país. En los últimos 4 años se observa un menor peso de estas muertes en las tres regiones. Las muertes violentas continúa siendo más frecuentes en las provincias costeñas que en las serranas y amazónicas. En la Costa, en el último cuatrienio, el 40% de las muertes evitables de adolescentes se debieron a esta causa y su proporción no ha variado mayormente en los últimos años. En cambio, en la Sierra y en la Amazonía la muerte de adolescentes por violencia fue bastante más baja, 13% y 26%, respectivamente. En estas regiones los porcentajes de muerte por esta causa encontrados en el cuatrienio 2001-2004, eran más altos, coincidiendo con los años posteriores a la crisis y sugiriendo ser parte del saldo que la agudización de las problemáticas sociales dejaron.

Las provincias de Esmeraldas, Guayas, Sucumbíos y Orellana sobresalen por tener el porcentaje de muertes más elevados en su población joven. Más del 40% de las muertes evitables de adolescentes fueron por agresiones, ubicándose como la primera causa de muerte (véase mapa 3). Aún cuando la relación entre violencia y desigualdad, parecería no mostrarse muy nítida (véase gráfico 16) en algunas localidades del país, en las provincias previamente enunciadas dicha relación es más acentuada. Por otra parte, las provincias de Guayas, Pichincha, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí, en conjunto, registran cerca del 70% de las muertes por homicidios sucedidas en el último cuatrienio. Este porcentaje sugiere también que la violencia tiene un rostro importantemente urbano, puesto que Guayas, Pichincha y Manabí albergan el mayor número de adolescentes residiendo en ciudades.

Las agresiones, al igual que los accidentes de tránsito, afectan más a los hombres jóvenes que a las mujeres. En los últimos años, el 20% de los adolescentes varones que murieron por causas no biológicas fueron víctima de agresiones, en tanto que entre las mujeres la cifra fue menor. No obstante, esta enorme diferencia de la incidencia de homicidios según género, no significa que las mujeres adolescentes no sean víctimas de violencia. La violencia de la que ellas son víctimas suele ser velada pues es producto de ciertas problemáticas sociales –machismo y violencia intrafamiliar, por ejemplo– de las cuales la sociedad se resiste a hablar y a tratar abiertamente, pero que implican una alta carga para la salud pública y sobre todo para la vida de las mujeres. Esas formas de violencia pueden traducirse en enfermedades del aparato genitourinario y enfermedades de transmisión sexual.

Así, el problema de la violencia juvenil, como manifiesta la CEPAL y la Organización Iberoamericana de Juventudes (OIJ) (2008) requiere de una transformación estatal y social que mire a los jóvenes como actores estratégicos y sujetos de derechos, canalizando su acceso a activos que les permita ganar autonomía, y abra espacios de autoafirmación y reconocimiento en el ámbito público y político (CEPAL et. al 2008: 116). Los enfoques de mayor criminalización hacia la población adolescente, que vienen ensayándose en muchas sociedades, no han demostrado resultados óptimos ni han abonado al descenso de la violencia. Por tanto, se requiere avanzar hacia modelos de prevención y rehabilitación, que reflejen en el accionar de las políticas públicas los compromisos de la Constitución.

2.1.7 Nuevas dolencias en la salud de la niñez

El proceso de transición epidemiológica ocurrido en las últimas décadas, también ha significado un cambio en las causas de enfermar y morir de los niños, niñas y adolescentes. El tránsito de un país viejo a uno nuevo ha dejado atrás ciertas dolencias y causas de muerte relacionadas con la pobreza y la ausencia de servicios de saneamiento. En esa transición han surgido otras causas de muerte que recuerdan perfiles de sociedades con mayor desarrollo.

Hasta 1995, las enfermedades digestivas y respiratorias eran una de las primeras causas de muerte en el país, principalmente para la primera infancia. Según las estadísticas de mortalidad del INEC, desde 1997 hasta el 2009 se observa un declive sostenido en las tasas de mortalidad por dichas causas al pasar de dos por 10.000 niños, niñas y adolescentes a 0.8 muertes por 10.000 (véase gráfico 17). Mientras descenden las muertes por estas causas ocurre un ascenso sostenido de los egresos hospitalarios por enfermedades gastrointestinales, especialmente entre los niños más pequeños (véase gráfico 18). El descenso de las muertes se explica por el mejoramiento de los servicios de saneamiento básico. El incremento de los egresos hospitalarios, evita los fallecimientos debido al mayor acceso a la atención de salud.

Asimismo, las enfermedades respiratorias muestran un comportamiento similar a las gastrointestinales: descenso sostenido en las muertes causadas por dichas enfermedades en la niñez, e incremento en los egresos hospitalarios por estas enfermedades, sobre todo entre las niñas y niños más pequeños (véase gráfico 17). Entre 1999 y el 2008 la tasa de egresos hospitalarios por estas enfermedades, entre la primera infancia, pasó de 83 por 10 mil a 167 por 10 mil (véase gráfico 18). Si bien el descenso en las muertes puede estar asociado con un mayor cuidado de los infantes al recibir atención médica, esa cifra también alerta sobre el deterioro ambiental, a consecuencia de la contaminación del aire, que probablemente incide en un aumento de las enfermedades crónicas respiratorias. De ahí que los egresos hospitalarios entre escolares y adolescentes por



enfermedades respiratorias hayan incrementado en un 40% entre 1999 y 2008.

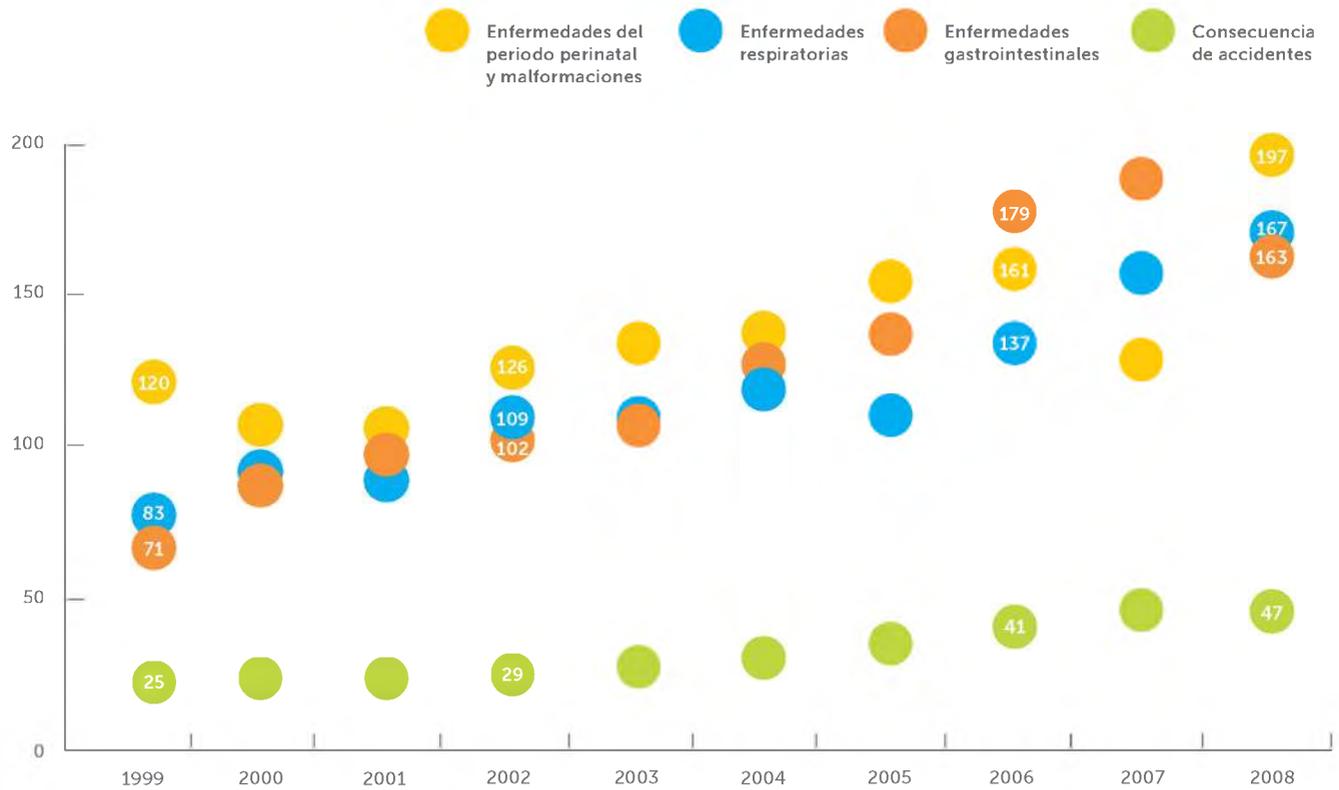
Las enfermedades genitourinarias, el cáncer y las enfermedades vinculadas al sistema cardiovascular emergen como un nuevo problema. Entre 1999 y el 2008, los egresos hospitalarios en la población menor de 18 años por enfermedades vinculadas al aparato genitourinario se duplicaron en nueve años, poniendo en riesgo sobre todo a los adolescentes, y en particular, a las niñas (véase gráfico 22). Estas transformaciones evidencian que los cambios ocurridos en los comportamientos sexuales de la población adolescente no han estado necesariamente acompañados por políticas públicas que les permita informarse y garantizar la seguridad de su salud sexual.

Llama la atención que en la última década, las enfermedades cardiovasculares figuran como una de las cinco primeras causas de muerte entre los niños y niñas en edad escolar y entre los adolescentes (véase gráficos 19 y 21). Alrededor del 10% de las muertes, en ambos grupos, obedecen a esta causa. Una detección adecuada de los signos de riesgo, entre ellos, los errados estilos de vida que provocan estas enfermedades podrían evitarlas. A eso se añade los altos costos que implican estas dolencias crónicas para las familias: se estima que una familia con un miembro enfermo crónicamente por estas causas puede gastar más del 30% de su ingreso familiar para cubrir los gastos (Velasco, 2011).

El cáncer, por su parte, ha ido en aumento en la última década. Entre las posibles causas que desencadenaría esta enfermedad constan: el stress, la depresión, los malos hábitos alimenticios y la falta de prevención oportuna en la población. En estos 11 años, el cáncer ha pasado de ser la quinta a la segunda causa de muerte entre los niños y niñas en edad escolar; y de ser la cuarta a la tercera causa entre los adolescentes (véase gráfico 19 y 21). El riesgo de no recibir atención es más alto entre los niños y niñas de niveles socioeconómicos más bajos ya que el acceso a las tecnologías de detección y tratamiento es mucho más limitado. Aun cuando se han hecho esfuerzos importantes para garantizar dicho acceso, los centros especializados tienen costos elevados que limitan la concurrencia de gran parte de la población (Velasco, 2011).

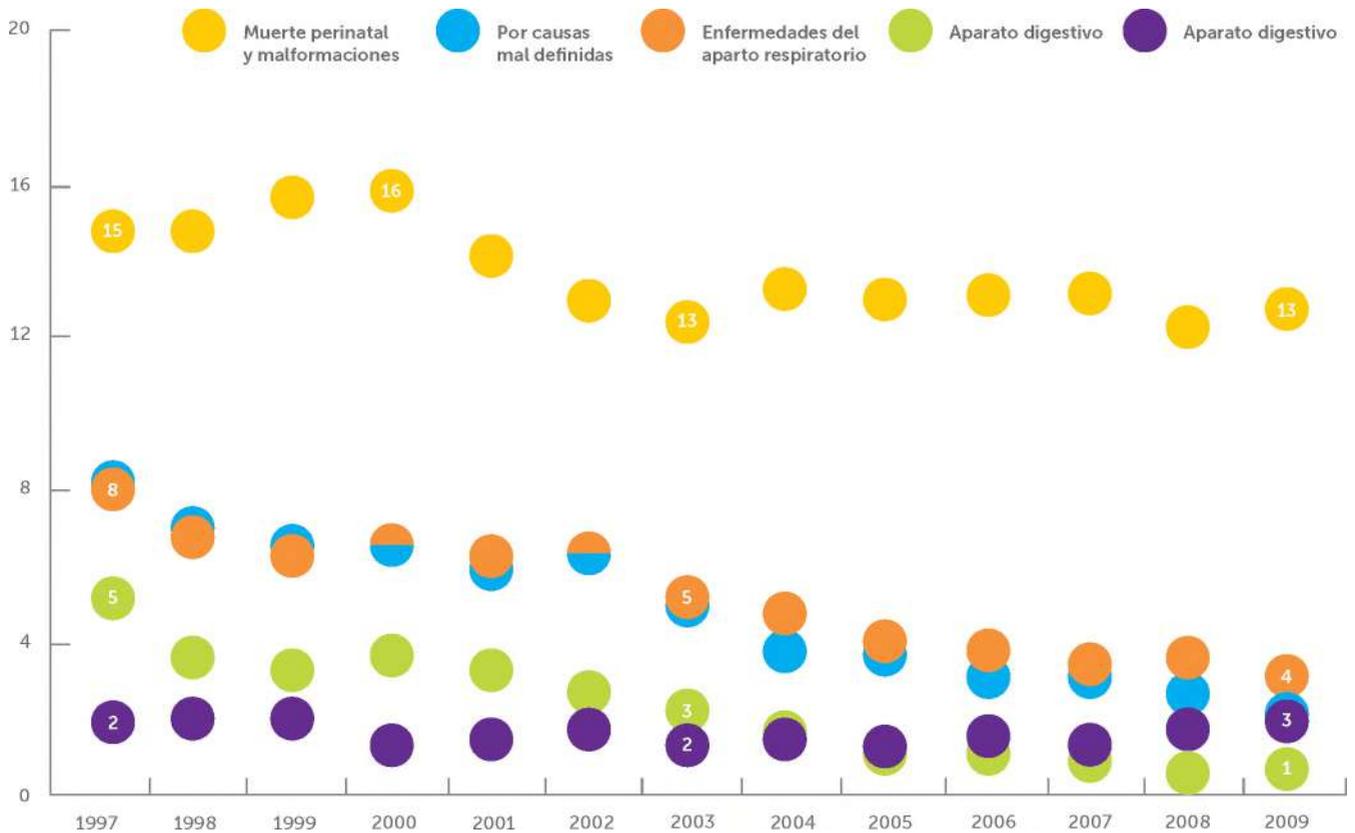
Finalmente, la violencia aparece en el perfil de mortalidad y morbilidad de los niños y niñas más pequeños. Actualmente la tercera causa de muerte y la cuarta de egresos hospitalarios son los accidentes por negligencia en el cuidado y/o la violencia doméstica. Esta tendencia, tal como anotan la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, (2005), la comparten otros países en la región Latinoamericana y da cuenta cómo la violencia está causando las muertes a edades tempranas (CEPAL-UNICEF 2009). Estos son los nuevos desafíos que deben ser abordados para cumplir el derecho a la vida de la infancia en sus primeros años.

Gráfico No. 17 **Cambios en los tipos de enfermedades de la niñez menor de 6 años**
(tasa por 10 mil niños y niñas menores de 6 años)



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios 1997-2008. Elaboración: ODNA, 2011.

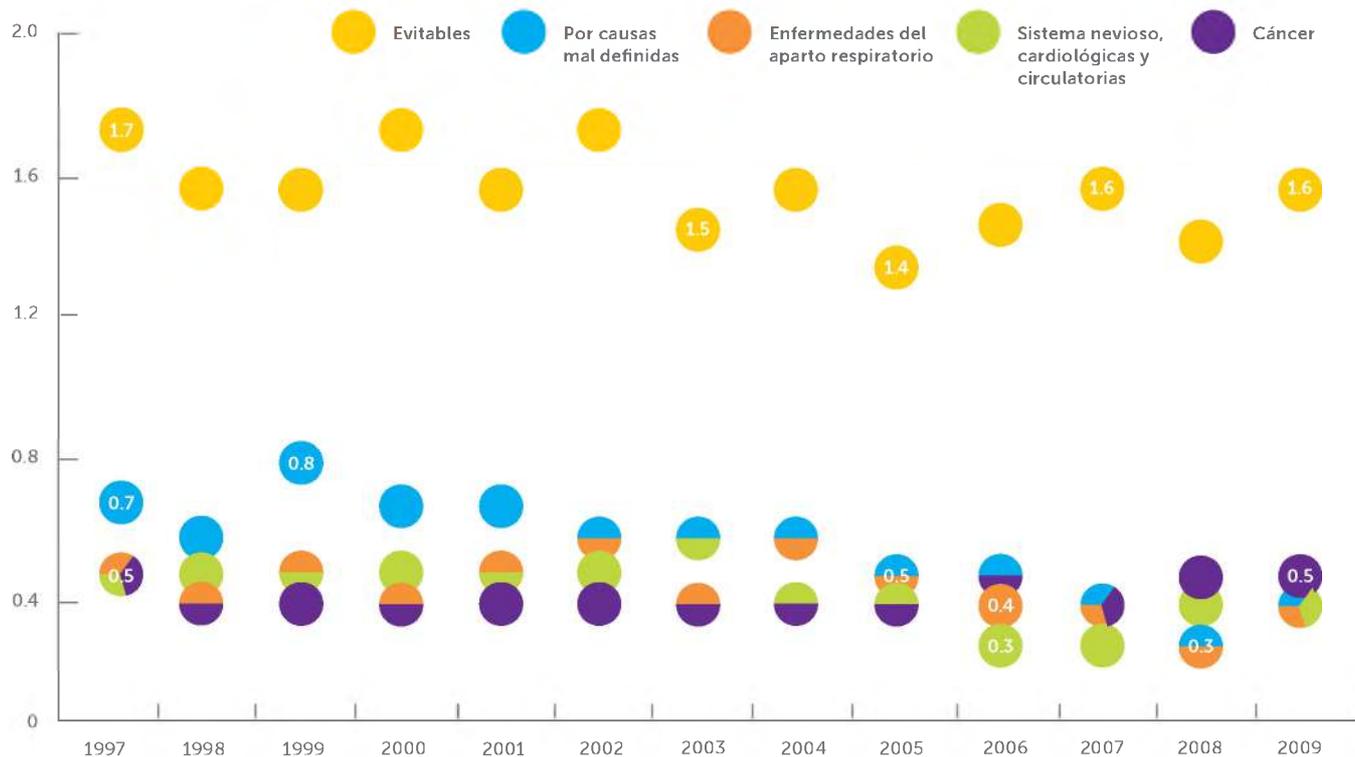
Gráfico No. 18 **Cambios en la mortalidad de la niñez menor de 6 años**
(tasa por 10 mil niños y niñas menores de 6 años)



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011.

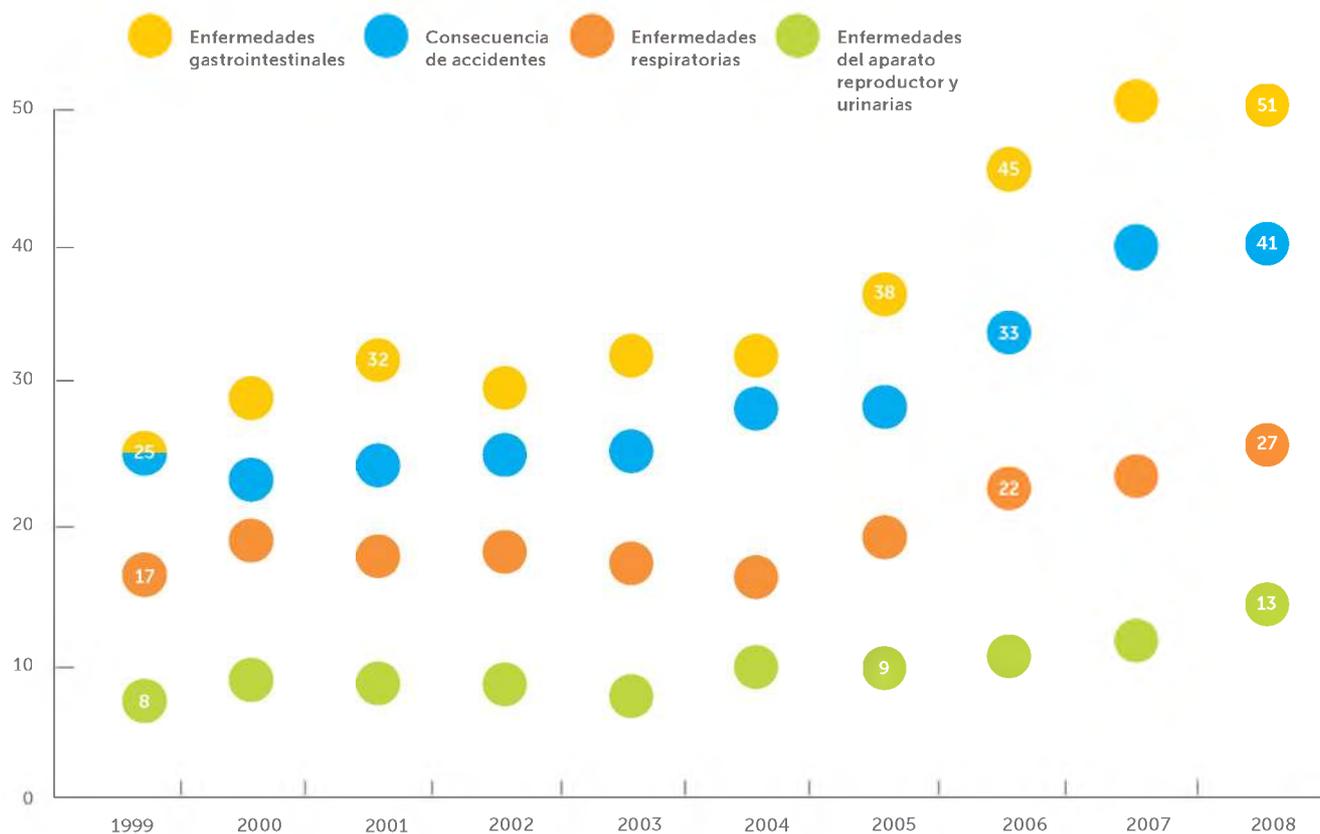


Gráfico No. 19 **Cambios en la mortalidad de la niñez escolar**
(tasa por 10 mil niños y niñas entre 6 y 11 años)



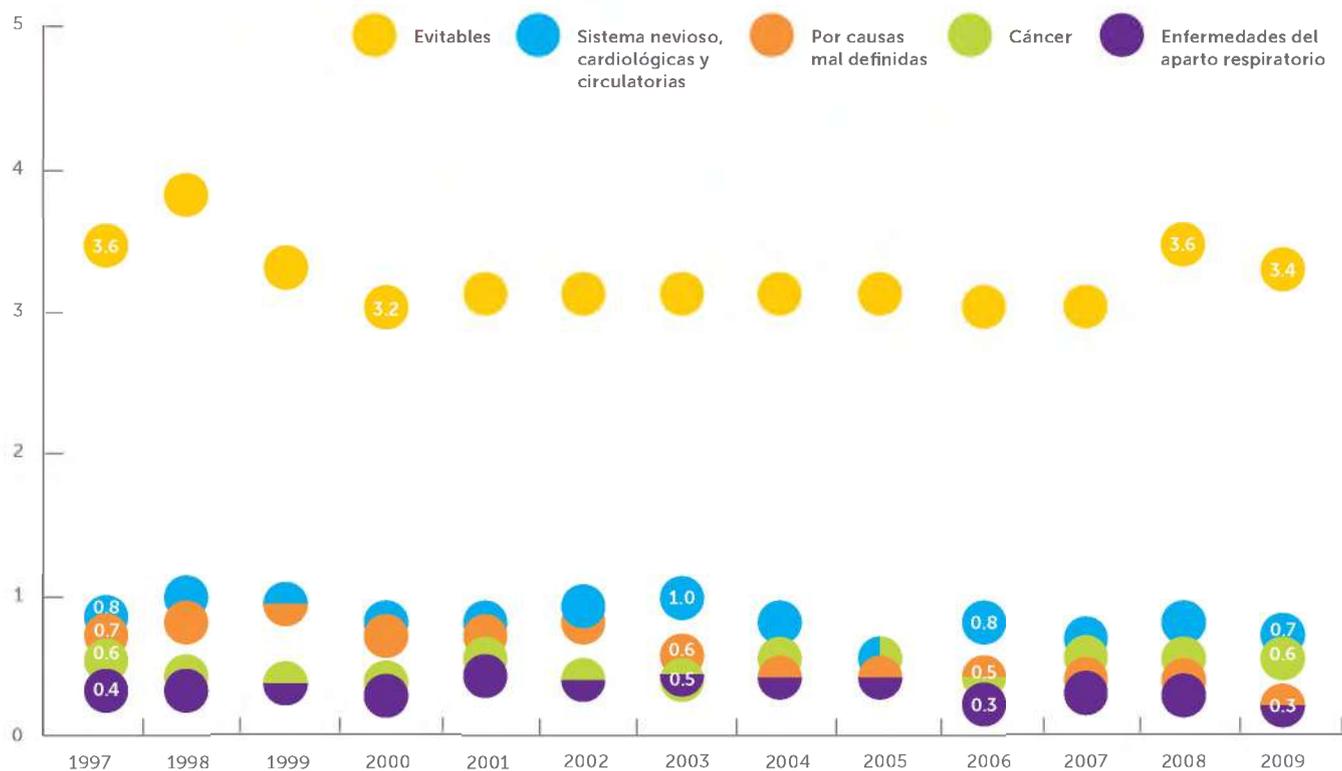
Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 20 **Cambios en los tipos de enfermedades de la niñez escolar**
(tasa por 10 mil niños, niñas entre 6 y 11 años)



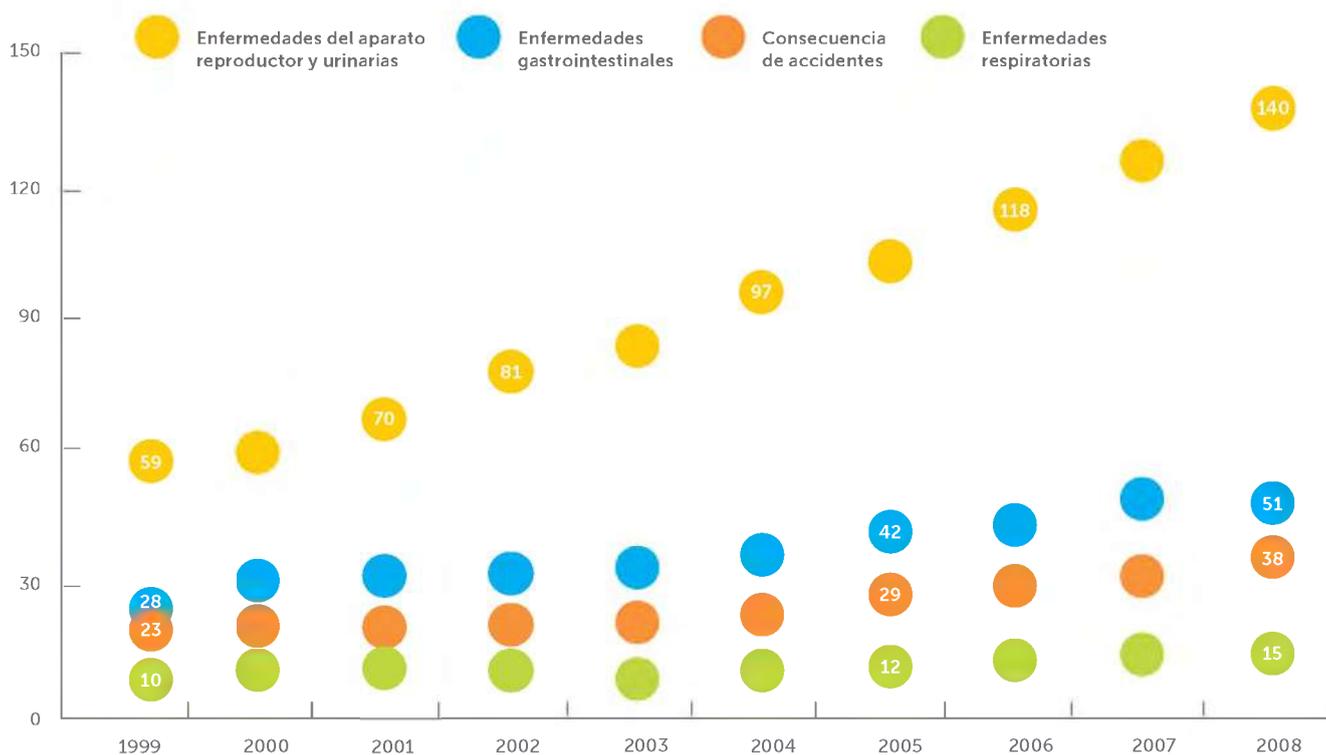
Fuente: INEC, Egresos hospitalarios 1999-2008. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 21 **Cambios en la mortalidad de los adolescentes**
(tasa por 10 mil adolescentes)



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 22 **Cambios en los tipos de enfermedades de los y las adolescentes**
(tasa por 10 mil adolescentes)



Fuente: INEC, Egresos hospitalarios 1999-2008. Elaboración: ODNA, 2011.

2.1.8 Incremento del embarazo adolescente a lo largo de las dos décadas

Durante los últimos 20 años en Ecuador y la región se asistió a un descenso sostenido de la fecundidad, y era esperable que la fecundidad entre la población joven también se redujera, particularmente en los adolescentes. Si bien esta tendencia fue observable hasta finales de los años ochenta, tal como se anota en el informe de la CEPAL-UNICEF, ésta se revirtió a partir de los noventa y la fecundidad de las mujeres de hasta 20 años de edad muestra tendencias de ascenso en el país y toda América Latina (CEPAL-UNICEF, 2007b). Así, en nuestro país, mientras en 1990 el 14% de las mujeres entre 15 y 19 años era madre, para el año 2001 el porcentaje se incrementó al 16% (CEPAL-UNICEF, 2007b). En el 2010 casi tres de cada 10 mujeres adolescentes en el país se encontraba embarazada (ODNA et. al., 2010). No existen estadísticas anuales que den cuenta de la ocurrencia de los embarazos tempranos, otra forma de observar los cambios de esta tendencia en el tiempo es a partir de los nacimientos de hijos o hijas de madres adolescentes en los últimos años. Aun cuando en cifras absolutas ha ocurrido un descenso en el número de estos nacimientos hay dos cuestiones fundamentales que preocupan en este grupo etario: los alumbramientos registrados en adolescentes ocurren, actualmente, en mayor proporción y a edades más tempranas.

Entre 1997 y 2009, la proporción de alumbramientos de madres jóvenes se incrementó del 7% al 10%. En términos absolutos, sin embargo, el número de estos nacimientos casi duplicó su número al pasar de 17 mil a 29 mil (véase gráfico 24). Ascensos que necesariamente dan cuenta de que las acciones de política pública en los últimos años han sido insuficientes para revertir esta tendencia.

En la década del 2000, este aumento se observaba, sobre todo, en las regiones costera y amazónica. Por otra parte, en el 2010 la proporción de chicas embarazadas en las zonas urbana y rural alcanzó niveles similares (tres de cada diez, en ambos lugares) (ODNA et. al., 2010). Es decir, este fenómeno afecta por igual a las ciudades y al campo.

Las regiones de la Sierra y la Amazonía son las que mayor proporción de adolescentes embarazadas presentan actualmente (Sierra: 34% y Amazonía 72%) (ODNA et. al., 2010). Pero el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes es, en cambio, más alto en la Amazonía y la Costa (12% y 11%, respectivamente) (véase gráfico 23). Al mirar la distribución del número de nacimientos registrados entre madres adolescente a nivel nacional, en cambio, sobresalen Guayas (27%), Pichincha (16%) y Manabí (13%). Las tres provincias concentran uno de cada dos partos de chicas de 12 a 17 años (véase mapa 4). Sin embargo, en términos relativos, todas las provincias costeras y amazónicas son las que presentan los porcentajes más elevados junto con

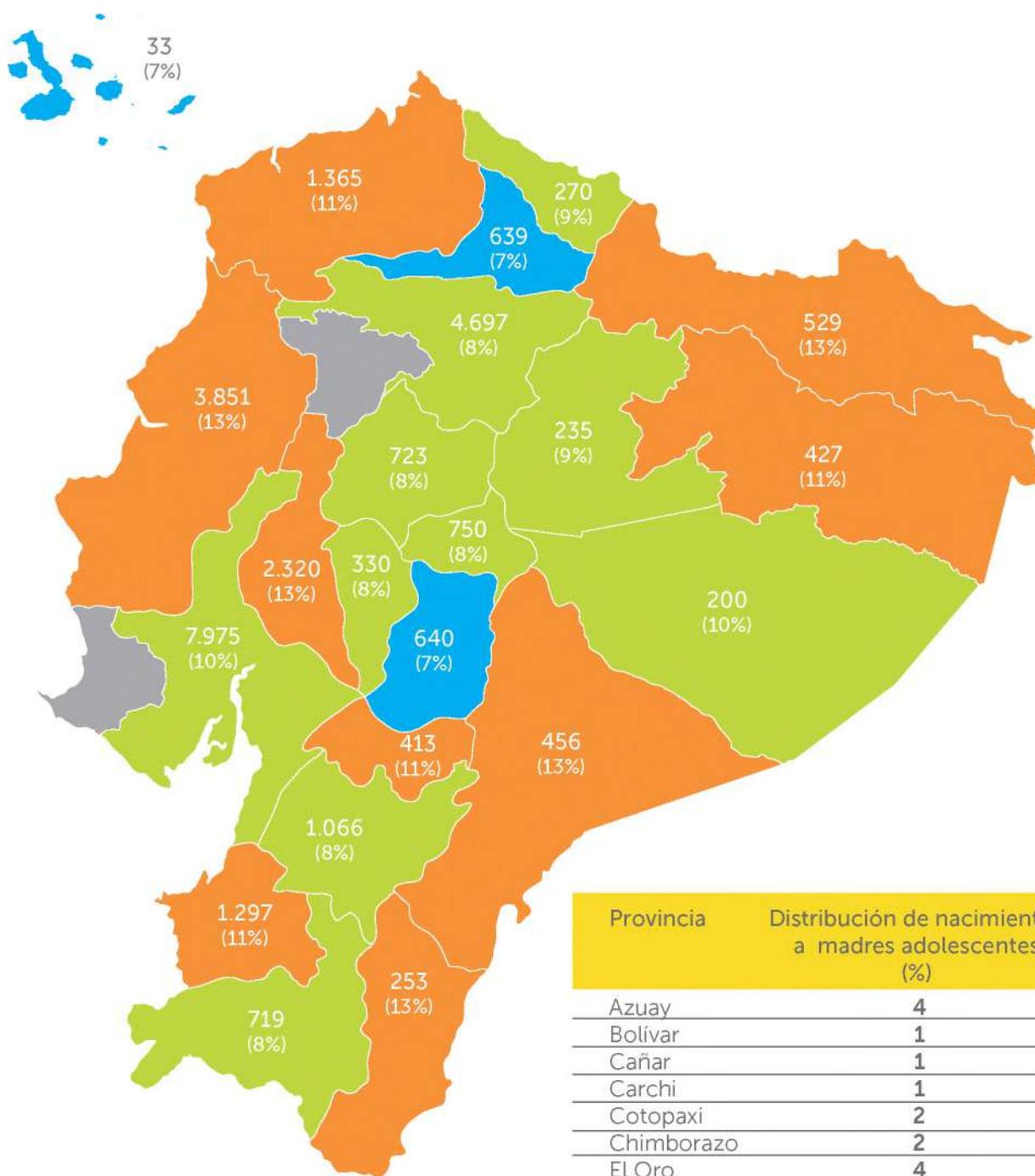
Cañar: uno de cada 10 alumbramientos ocurre en madres adolescentes (véase mapa 4).

Otra forma de dar cuenta de las transformaciones en la fecundidad de las adolescentes es comparándola con la fecundidad de las mujeres mayores de 35 años. Dadas las tendencias demográficas y sociales mencionadas anteriormente, se esperaba que se registren cambios. En 1990 la proporción de alumbramientos de mujeres adolescentes y mujeres mayores a 35 años eran similares. Para el 2009, sin embargo, un cambio trascendental ocurre en los alumbramientos de las más jóvenes. Entre 1990 y 2009, los nacimientos entre chicas menores de 20 años aumentaron en un 75% mientras que en las mujeres mayores se mantuvo sin cambios. En los países del norte se observa un aumento en los alumbramientos de mujeres de 35 o más años, debido a los impactos que ha tenido el incremento en los niveles educativos de las mujeres más jóvenes, junto a políticas y programas que respetan los derechos sexuales reproductivos de los y las jóvenes (CEPAL-UNICEF, 2007b). De ahí que podamos sugerir que, en nuestro caso, un mayor aumento en los niveles de escolaridad de las mujeres más jóvenes no tuvo el efecto observado en dichos países porque no se acompañó de políticas públicas sobre la sexualidad.

La segunda razón que preocupa al mirar las cifras de los últimos 20 años es el descenso de la edad de las madres adolescentes. En 1990 los alumbramientos registrados entre mujeres entre 12 y 14 años fue el 2% del total, y en el 2009 fue el 3%. Igual preocupa lo que sucede en el rango de 15 a 17 años. Entre 1990 y el 2009 los alumbramientos de adolescentes de este grupo etario crecieron en un 81%, en tanto que el grupo de 18 a 19 años se redujo en un 36%.

Entre las situaciones adversas que conlleva el embarazo adolescente no sólo podemos incluir graves riesgos de salud para las madres y sus bebés —existen mayores probabilidades de pérdidas intrauterinas, mortalidad y morbilidad infantil y complicaciones obstétricas que pueden devenir en mortalidad materna— sino también implicaciones profundas sobre los proyectos de vida de estas jóvenes mujeres y sobre el desarrollo de sus capacidades durante su transición a la vida adulta. De ahí que, por ejemplo, aún cuando el sub-registro de muertes maternas jóvenes es grande, en los últimos 10 años murieron un promedio de 30 chicas de entre 12 y 17 años de edad por causas relacionadas al embarazo y al parto. De igual forma, los egresos hospitalarios por causas vinculadas al aborto incrementaron casi dos veces su número en este grupo etario entre 1997 y el 2008 (1362 y 28170 egresos, respectivamente) (INEC, 2008). Hasta el 2006, dos de cada 10 egresos atendidos como consecuencia de aborto correspondían a niñas y adolescentes de 10 a 19 años (INEC, 2006). Y, en este mismo año en las provincias de Azuay, El Oro, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí, Morona Santiago, Pastaza y sobre todo Sucumbíos, más del 20% de los egresos hospitalarios por causas relacionadas al aborto eran a niñas de entre 10 y 19 años (INEC, 2006).

Mapa No. 4 ¿Cómo se expresa el derecho a terminar saludablemente su crecimiento físico y emocional? (Porcentaje y número de nacimientos a madres adolescentes)

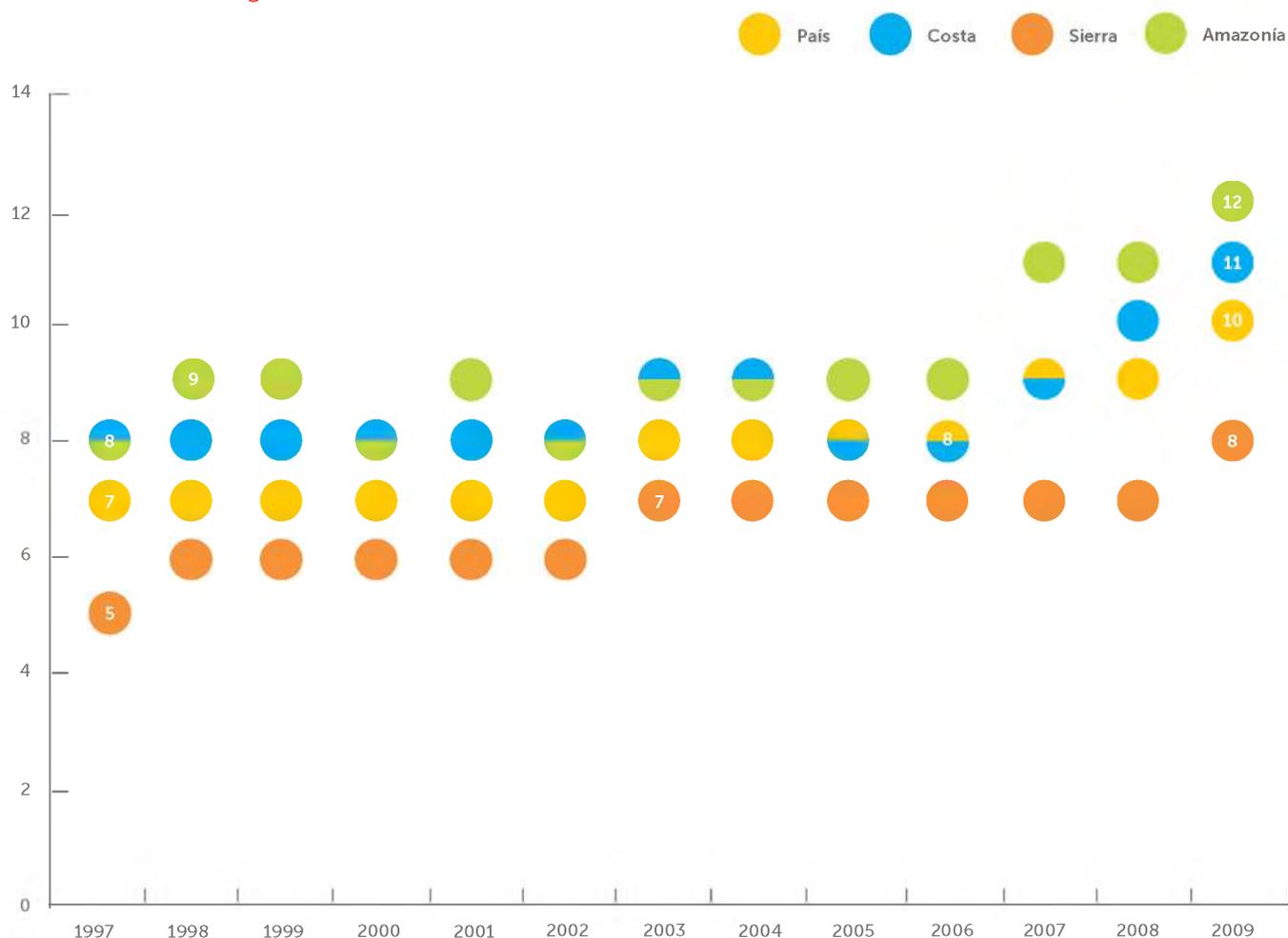


- Alta incidencia
- Mediana incidencia
- Baja incidencia

Provincia	Distribución de nacimientos a madres adolescentes (%)
Azuay	4
Bolívar	1
Cañar	1
Carchi	1
Cotopaxi	2
Chimborazo	2
El Oro	4
Esmeraldas	5
Guayas	27
Imbabura	2
Loja	2
Los Ríos	8
Manabí	13
Morona Santiago	2
Napo	1
Pastaza	1
Pichincha	16
Tungurahua	3
Zamora Chinchipe	1
Galápagos	0
Sucumbíos	2
Orellana	1

Fuente: INEC, Estadísticas vitales 2009. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 23 Evolución del embarazo adolescente en el país según región (% nacimientos registrados)



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011

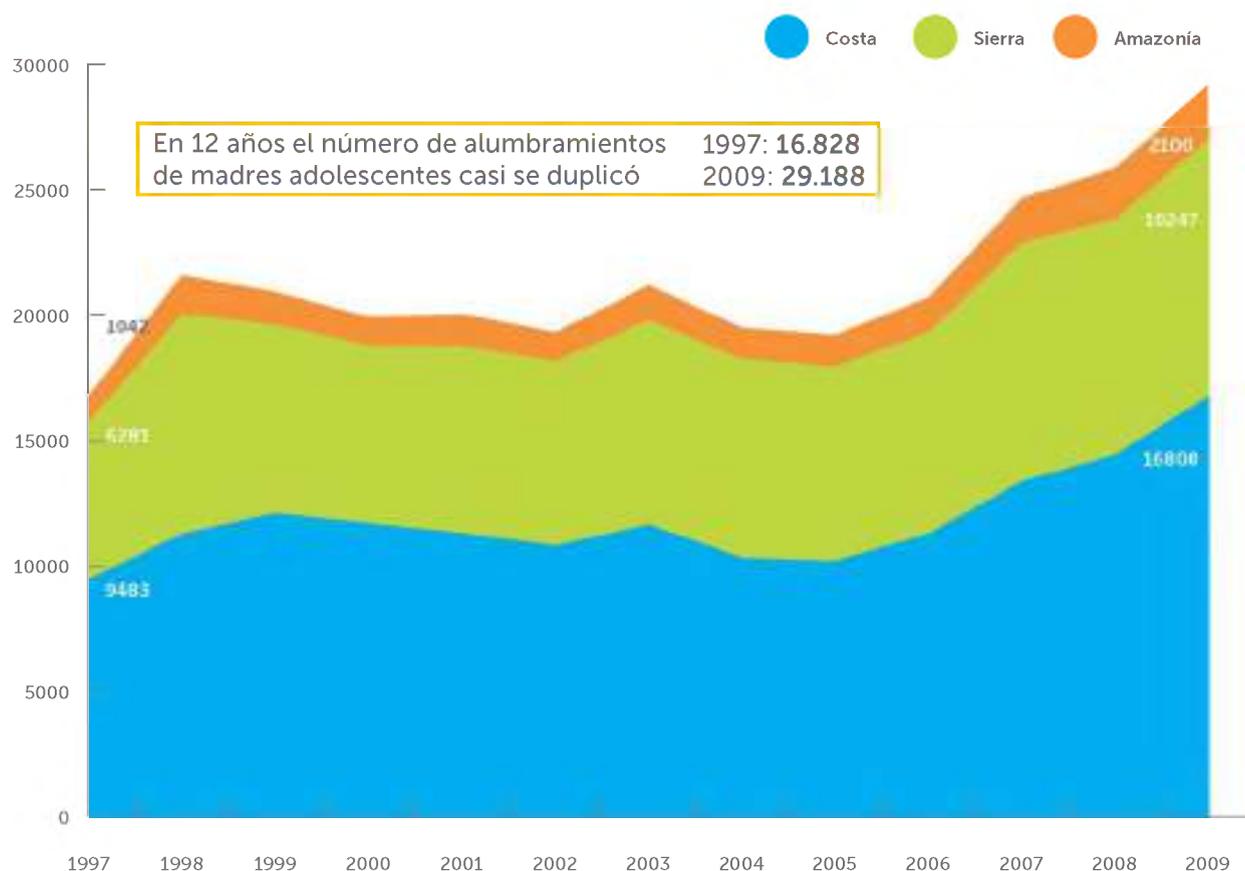
Por otra parte, no resulta casual el estancamiento de la mortalidad neonatal, que vimos anteriormente, pues el embarazo adolescente incrementa los riesgos perinatales. Aun cuando en los últimos años la eliminación de algunas barreras en torno al acceso a servicios de salud aumentó la utilización de los servicios públicos, siendo las madres adolescentes el grupo que más se benefició: siete de cada 10 chicas embarazadas atendieron sus controles de embarazo y tuvieron su parto en estos servicios (ODNA et al., 2010), ellas no recibieron un cuidado adecuado durante el embarazo. Apenas el 68% de estas adolescentes se practicó cinco o más controles –situación similar a la de las mujeres embarazadas del campo y la Amazonía, territorios donde la atención de la salud atraviesa reveses—, cuando lo óptimo son 9 controles, más aún si por su condición adolescente los riesgos de muerte por embarazos son más altos que los que corren las mujeres adultas.

Varias serían las causas que no permiten revertir esta tendencia en el país a lo largo de estos años. Así, el embarazo a tempranas edades se relaciona con los cambios en los comportamientos sexuales de los y las adolescentes, por ejemplo, con la edad de la primera relación sexual y la edad del emparejamiento o matrimonio, con el nivel

educativo –aunque parecería ser no tan clara su relación como sugerimos anteriormente— y, sobre todo, con una educación sexual oportuna que se vincule con la generación de proyectos de vida.

Al respecto, ¿qué sucedió en el país en los últimos 20 años? Como parte de las transformaciones socio-culturales el inicio de la vida sexual de los y las adolescentes se da a edades más tempranas. Al momento no contamos con información sistemática que permita establecer claramente dichos cambios del comportamiento sexual de chicos y chicas. Sin embargo, desde el ámbito del comportamiento de la fecundidad de las mujeres y a partir de estudios de caso sobre la población adolescente es posible elucidar algunas tendencias. Según la encuesta de salud materna, entre 1994 y 2004 la edad mediana de inicio de las relaciones sexuales disminuyó de 19.8 a 18.7 (CEPAR, 2004). Por otra parte, el inicio de la vida sexual de las mujeres ha sido más temprano para mujeres del campo que para las de las ciudades. Hasta 1999, en las encuestas de salud sexual y reproductiva se observaba que a mayor nivel educativo más se retrasaba el inicio de las relaciones sexuales. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia cambió y son las mujeres con mayor educación las que inician su vida sexual a menor edad (CEPAR, 2004).

Gráfico No. 24 Evolución de nacimiento de niños y niñas de madres adolescentes en el país según región (Número de nacimientos registrados a madres adolescentes)



Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011

En la investigación realizada por el ODNA (2007) sobre estilos de vida de la población adolescente en la frontera norte se señala que la mitad de los varones y el 30% de las chicas tuvieron su iniciación sexual entre los 12 y 14 años, incluso un 5% de las mujeres de esa edad había iniciado su vida sexual a edades todavía más tempranas (ODNA, 2007). Si bien estas cifras, especialmente aquellas que dan cuenta de la iniciación sexual a edades tan cortas puede involucrar situaciones de abuso y violación que merecen extrema atención, también es importante recordar que la sexualidad es un elemento inherente al ser humano y como tal es necesario abordarla, y no desde la censura y la culpa como normalmente es tratada en la sociedad ecuatoriana.

El inicio de la vida sexual de los y las adolescentes a menor edad no tiene nada que ver con sus percepciones respecto a la edad en la que les gustaría comenzar su vida en pareja o contraer matrimonio. Según la Encuesta de la niñez del 2010, ya citada, los jóvenes del país consideran que la edad adecuada para contraer matrimonio y casarse es 25 años – dos años más tarde que la edad que sugieren sus padres en la misma Encuesta –, tendencia compartida por igual en todas las zonas y grupos sociales de esta edad (ODNA, et.al., 2010).

Esto nos lleva a preguntarnos si conocemos a nuestros adolescentes. ¿Cómo han acompañado el Estado, la escuela y las familias ecuatorianas estos cambios que viven los y las jóvenes en los distintos lugares del país? ¿Cómo se abordan la educación sexual en las escuelas? ¿Cómo se está tratando el tema de la sexualidad en las familias? Y, ¿qué políticas ha impulsado el Estado para tender estos puentes?

Ante esta realidad, apuntar hacia una educación sexual oportuna para los chicos y chicas que parta del reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos y promueva proyectos de vida se vuelven cuestiones prioritarias de políticas públicas. Lastimosamente, a lo largo de estos 20 años, en el país y pese a que el tema siempre estuvo incluido en las agendas y preocupaciones por la niñez, poco es lo que se ha podido avanzar en torno a la problemática, según los datos analizados. En 1998 se aprobó la Ley de Educación Sexual y el Amor. Esta Ley buscaba impartir educación sexual en el sistema educativo, para lo cual los maestros fueron capacitados, y los y las jóvenes eran protegidos prohibiendo que sean expulsados de los centros educativos por causa del embarazo. Aún cuando no contamos con información directa que permita evaluar los resultados de su aplicación, la evidencia que arroja

la última Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la sociedad civil es preocupante: seis de cada 10 adolescentes indígenas no conoce sobre métodos anticonceptivos y cuatro de cada 10 adolescentes rurales, de la Amazonía y la Sierra, no han recibido información sobre estos temas. Asimismo, cuatro de cada 10 adolescentes afroecuatorianos desconoce que la transmisión del VIH puede darse de madres a hijos (ODNA et. al., 2010).

Estas consideraciones reclaman la superación de la educación sexual restringida a los ámbitos de la reproducción o al de las enfermedades minimizando la seriedad e importancia que merece el tema. La educación sexual compete a la familia y a la escuela, sus ámbitos son muy diversos y van desde el reconocimiento y aceptación de los y las adolescentes como seres sexuados sin sentimientos de culpa, pasando por el desarrollo de roles sexuales en el marco de valores. Por tanto, una mejor educación de la sexualidad es la que promueve que los y las adolescentes hagan preguntas, amplíen sus curiosidades y puedan conversar de manera abierta sobre el tema con sus profesores, padres y madres.

En este sentido, resulta pertinente y acertado el reciente conjunto de acciones que intenta implementar el Estado ecuatoriano para reducir el embarazo adolescente en el país. Primero, porque el tema ha sido elevado al nivel de política pública, definiendo acciones y sobretodo financiamiento para poner en marcha programas y actividades. Segundo, porque la estrategia apunta hacia el reconocimiento de las y los adolescentes, como sujetos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo, y busca garantizar el derecho a la salud integral con énfasis en la salud sexual y reproductiva. Y, tercero, porque sus acciones pretenden trabajar con todos los actores clave involucrados en el tema –jóvenes, padres, maestros, personal de salud, entre otros–. No obstante, habrá que evaluar cómo se desarrolla esta estrategia, para ver si los actores involucrados logran trabajar conjuntamente e impactar sobre este problema.

En suma, en las dos décadas analizadas se avanzó en la garantía del derecho a la salud de la niñez, por el incremento de las coberturas de los servicios de salud, sin embargo, ello evidencia los problemas referidos a la calidad de la atención, a la prestación de los servicios considerando los cambios en el perfil de enfermedad y de muerte de los niños y niñas y el diseño de políticas integrales de promoción, prevención y curación, en el marco de un sistema de salud nacional.

2.2 Educación

2.2.1 Avances en la cobertura de la educación

Uno de los logros más importantes de estos 20 años ha sido alcanzar la universalidad en el acceso a la educación de los niños y niñas en edad escolar (6 a 11 años), e incluso estar muy cerca de que todos ellos estudien en el grado que les corresponde para su edad. Actualmente, según el CPV del 2010, el 97% de los niños y niñas, en este rango de edad, se encuentra en el sistema educativo²³, el 96% de ellos estudian en el nivel adecuado²⁴ pero no necesariamente en el grado que les corresponde.

Durante la década de 1990, la crisis que vivió el país junto a las políticas de corte neoliberal demandaron fuertes recortes en el gasto público y trasladaron el costo de la educación pública a los hogares²⁵. Esto impidió al país avanzar en el acceso a la escolarización de sus niños, niñas y adolescentes. Luego de iniciar la década de 1990, con coberturas, que situaban al país a la par del promedio de la región latinoamericana²⁶, al término de esa década, como consecuencia de dichas transformaciones, Ecuador quedó relegado situándose por debajo del promedio de la región²⁷. Así, en los primeros 10 años de vida de la CDN, el país no logró cambios en torno a la escolarización de sus niños y niñas de edad escolar, pues las tasas de escolarización por edad y neta –asistencia al nivel que le corresponde para su edad– tuvieron mejorías insignificantes al pasar del 90% al 91% y del 85% al 87%, respectivamente.

Un fenómeno similar se replicó en la educación secundaria. Durante la década de 1990, el avance en el acceso a la educación secundaria fue nulo y desigual. De la misma forma que había sucedido con las tasas de escolarización de la niñez en edad escolar, en el ámbito del acceso a la educación secundaria, Ecuador inició esa década con promedios que situaban al país muy por encima del promedio regional²⁸. Sin embargo, las mismas situaciones previamente mencionadas (crisis y adopción de políticas neoliberales), provocaron que a lo largo de toda esta década la escolarización secundaria se estacione y en algunos casos muestre retrocesos. Entre 1990 y el 2001, las tasas de escolarización por edad para la población de 12 a 17 años y la tasa neta de educación secundaria se mantuvieron sin cambios e incluso el sistema educativo de algunas provincias –especialmente costeñas– excluyó aún más a la

²³ Se refiere la tasa de asistencia por edad.

²⁴ Se refiere a la tasa de asistencia neta a educación primaria.

²⁵ En el 2010, el 70% de la población infantil y adolescente escolarizada asistía a un establecimiento público (INEC, 2010).

²⁶ En 1990 el porcentaje de niños y niñas asistiendo al grado que les correspondía para su edad era del 86% en la región latinoamericana, mientras que en Ecuador la tasa era del 90%. Diez años más tarde la región hizo esfuerzos y logró llegar al 95%, en tanto que el país se mantuvo sin cambios (CEPAL, 2007).

²⁷ Mientras que en el país la tasa neta de educación secundaria no experimentó ningún cambio al quedarse en el 45%, en América Latina este indicador subió de 29% a 63%. Ver anexo tablas de educación (CEPAL, 2007).

²⁸ Según las cifras que reporta el Anuario de Estadísticas de la CEPAL, en 1990 sólo el 23% de los adolescentes entre 12 y 17 años, de la región, estudiaban en el curso que les correspondía para su edad (CEPAL, 2007).



población adolescente, por ejemplo en Esmeraldas, Cotacachi, Guayas, Los Ríos, Manabí, y Pichincha. Al cierre de la década de 1990, menos jóvenes estaban escolarizados que a principios de esa misma década²⁸.

En los primeros diez años del siglo XXI, especialmente en los últimos cinco años, estas tendencias se han revertido y el país ha avanzado vertiginosamente en el acceso de la niñez y la adolescencia al mundo escolar. Estos avances han sido el resultado de la continuidad en las políticas educativas sostenida por el Estado ecuatoriano a partir del 2006 con el Plan de Educación Decenal. La meta de la universalidad de la educación para la niñez de 6 y 11 años de edad²⁹ ha sido casi alcanzada. Ese repunte ha permitido acortar las diferencias territoriales, de género e incluso étnicas que existieron a lo largo de muchos años en el país y que determinaban las trayectorias de vida de la niñez ecuatoriana. Entre el 2000 y el 2010, los avances sobre todo se registraron en las tasas netas de educación primaria de las provincias costeras (véase gráfico 25), las mismas que mostraban las condiciones más deficientes en la década de 1990, en particular en Esmeraldas, Los Ríos y Manabí. En los años recientes, en estas mismas provincias el acceso de los niños y niñas al grado que les corresponde para su edad, creció en al menos 10 puntos porcentuales, alcanzando el promedio nacional. En la Sierra, por su parte, también se avanzó aunque a un ritmo más lento que en las

otras regiones (véase gráfico 25). Por otra parte, tomando en cuenta las diferencias étnicas entre campo y ciudad, las brechas en el acceso educativo se han cerrado muy rápido. Por ejemplo, en el 2001, mientras el 84% de la niñez indígena y afroecuatoriana estudiaba en el grado que le correspondía para su edad, para el 2010 esta misma cifra subió al 95%, dato equiparable a la tasa que mantiene la región latinoamericana (95%) y el promedio del país (96%).

Durante este mismo periodo, el país prácticamente logró universalizar la educación básica. La Reforma Curricular y la Constitución de 1998, establecieron una nueva meta educativa en el país al señalar la obligatoriedad y el derecho de al menos 10 años de educación básica de calidad. Al término de la década, el 94% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años están insertados en el sistema educativo y el 93% están en el nivel que les corresponde para su edad. Un hecho puntual que merece ser destacado es el avance en la incorporación de los niños y niñas de 5 años de edad: en estos 10 años, se logró que el 91% de ellos estén en la educación formal.

De igual forma, en el último quinquenio, observamos un crecimiento importante en el acceso a la educación media. Así, actualmente, según el CPV del 2010, la tasa neta de educación secundaria es del 68%, es decir un 35% más con respecto al 2001 (véase gráfico 26). Este importante

²⁸ Para un detalle de las cifras en este periodo ver anexo estadístico, sección educación.

²⁹ Según las Encuestas de Empleo y Desempleo del INEC, entre el 2003 – 2007 pasó del 86% al 89%, mientras que entre el 2007 – 2010 está pasó del 89% al 96% (INEC, 2003-2007).



incremento sucedido en estos años fue similar en las tres regiones del país y aún cuando la brechas entre el campo y la ciudad persisten, las oportunidades entre los jóvenes rurales para estudiar en el nivel que les corresponde a su edad, ha aumentado importantemente con respecto a los jóvenes urbanos. Igualmente las oportunidades para que los adolescentes indígenas se inserten en el sistema escolar se ha elevado con respecto a los adolescentes blanco-mestizos y afroecuatorianos³⁰. Por otra parte, las diferencias en la ampliación de la tasa neta de asistencia entre los territorios ecuatorianos, muestran un incremento más rápido en las provincias serranas y amazónicas que en las costeñas. No obstante, en Pichincha el crecimiento de esa tasa es menor que en el resto del país, lo que alerta sobre posibles deficiencias en la oferta educativa pública para cumplir con la demanda.

Entre 2001 y el 2010 la tasa de asistencia por edad pasó del 68% al 83%, es decir hubo un incremento del 18%, luego de haberse mantenido sin cambios a lo largo de la década de 1990. Los avances más notables durante estos años se observan en las provincias de Azuay, Cañar, Carchi e Imbabura, donde la incorporación de los jóvenes al mundo escolar se incrementó en al menos 23 puntos con respecto al año 2001. Estos avances también estuvieron presentes entre la población indígena y afroecuatoriana. A pesar de ello, las deficiencias de la política educativa a lo largo de la década de 1990, mantienen a Esmeraldas, Cotopaxi, Cañar, Im-

babura, Manabí y Los Ríos con proporciones inferiores al promedio nacional y las desigualdades sociales continúan rezagando a la juventud indígena y afroecuatoriana³¹.

¿Qué explica el aumento en las coberturas de la educación en los niveles de enseñanza? Varias son las causas que están por detrás de esta mejoría, entre ellas: una mayor valoración de la educación por parte de las familias, el aumento en los niveles de escolaridad de la población, los procesos de urbanización, la reducción de la pobreza, y de manera particular la eliminación de las barreras en el acceso a la educación pública. Si bien en estos diez años las primeras cuatro transformaciones previamente mencionadas ocurrieron a distintos ritmos en el país, la eliminación de las barreras en el acceso a la educación, parecería ser la causa fundamental que permitió consolidar prácticamente la universalización del acceso de los de 6 a 11 años y dar impulso al acceso a la escolarización de los adolescentes de 12 a 17 años.

En los últimos cuatro años, como parte de los procesos de recuperación del Estado y del protagonismo de la política social, la educativa apuntó a la eliminación de las barreras en el acceso a la educación, que a lo largo de la década de 1990 y mediados del 2000, truncaron el derecho a la educación de miles de niños, niñas y adolescentes del país. Así, a través del retiro del mal llamado "aporte voluntario" de 25 dólares de los padres a las escuelas, la condicionali-

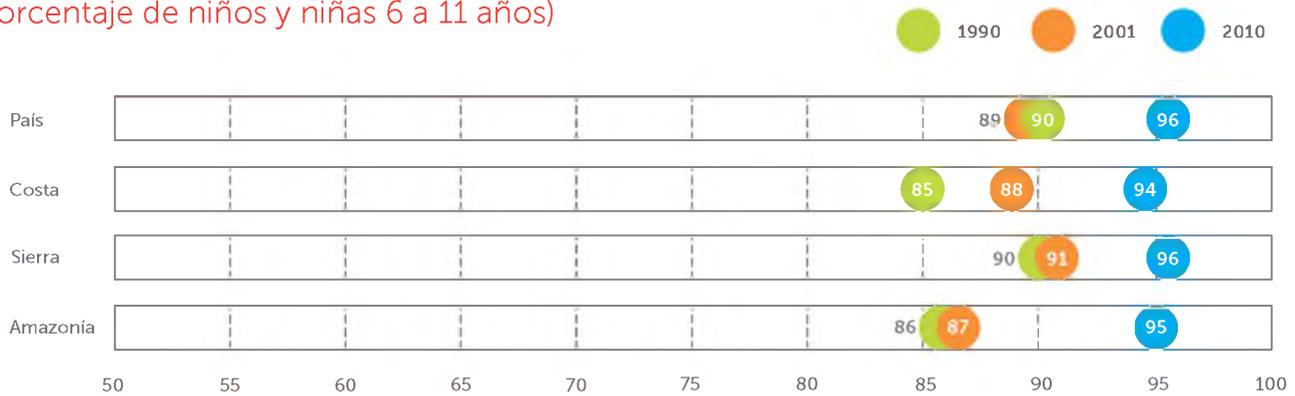
³⁰ Para el detalle de las cifras ver anexo estadístico, sección educación.

³¹ Para el detalle de las cifras ver anexo estadístico, sección educación.

Gráfico No. 25 El acceso a la educación en la edad escolar, 1990, 2001 y 2010

Tasa neta de asistencia al nivel primario

(porcentaje de niños y niñas 6 a 11 años)



Tasa de asistencia de niños y niñas de 6 a 11 años

(porcentaje de niños y niñas 6 a 11 años)



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 1990, 2001, 2010. Elaboración: ODNA 2011.

dad de las transferencias monetarias, la entrega de textos escolares gratuitos, el desayuno escolar y los uniformes gratuitos en las zonas rurales y sectores urbano-populares son las medidas integrales que explicarían esos avances en el acceso educativo (véase gráfico 27). Si bien la mayor parte de esas medidas apuntan a asegurar la educación básica, también varias de ellas han tenido efecto para lograr el retorno de la población adolescente al sistema educativo. Como se verá más adelante, el fenómeno de la sobre-edad también explicaría por qué tantos niños y niñas se han mantenido dentro del sistema educativo.

Otro de los importantes avances en el ámbito educativo al cierre de la década, ha sido el incremento salarial a los educadores, la renovación y el incremento del cuerpo docente en la educación pública. Más de 11 mil maestros y maestras han sido contratados para que se inserten en el sistema de educación pública. De igual forma, se ha instalado de manera continua un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas que procura evaluar a los diversos actores del sistema educativo. Dentro de este cambio, en el 2009 se realizó la evaluación a más de 22 mil docentes de la educación pública para determinar sus necesidades de capacitación y ser insertados en programas de formación continua (Ministerio de Educación, 2010). Asimismo, se ha instaurado un nuevo sistema de evaluación del desempeño de los estudiantes, que por más de siete años estuvo sin tener ningún seguimiento. Por otra

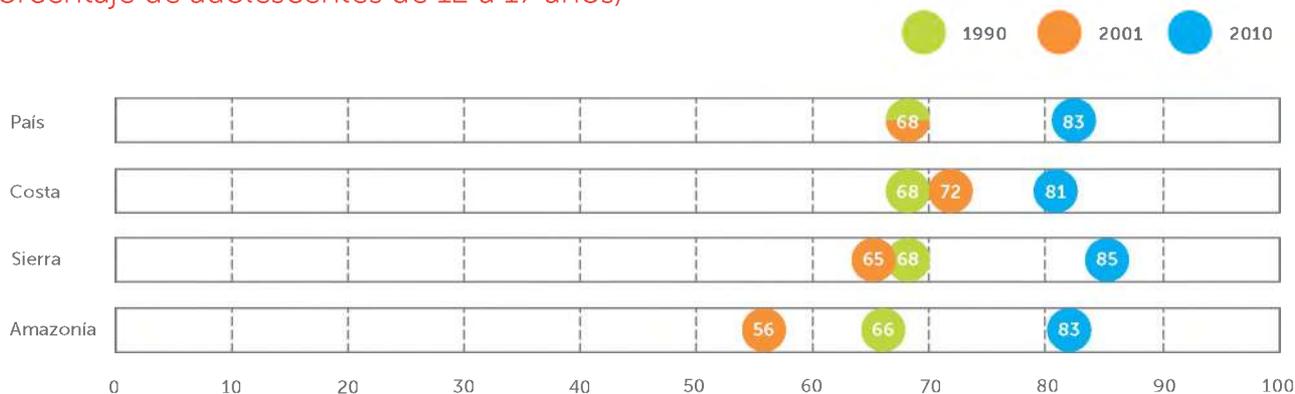
parte, los planes de jubilación aplicados para renovar los cuadros docentes en la enseñanza (Ministerio de Educación, 2010), parecen ser señales que intentan abonar a recuperar los rezagos que dejaron las políticas educativas aplicadas durante la década de 1990 y que mantuvieron a la educación pública marginada.

Igualmente, el mejoramiento en la infraestructura escolar ha dado cambios importantes al término de la primera década del siglo XXI. El acceso a las TICs en el ámbito de la enseñanza, ha dado pasos fundamentales para insertar a la niñez y a la adolescencia en el ámbito tecnológico y procurar la alfabetización digital. En el 2004, la mitad de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años escolarizados tenían acceso a computadoras en sus escuelas y el 18% a internet. Actualmente, según las cifras de la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (2010) el 75% de la niñez y adolescencia tiene acceso a computadoras y 35% a internet. En este mismo periodo, las brechas en la dotación de estos nuevos recursos tecnológicos también fueron reducidas entre el campo y la ciudad. En el 2004, dicho acceso era casi el doble en las ciudades que en el campo. En el 2010 esa brecha se redujo a la mitad. De igual forma, el uso de internet era cuatro veces mayor en las escuelas y colegios de las ciudades que en las del campo; para el 2010 esa diferencia se redujo a la mitad. Asimismo, las distinciones entre la educación pública y privada en torno a la oferta de las nuevas

Gráfico No. 26 **Tasa neta de asistencia a secundaria, 1990, 2001 y 2010**
(Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años)



Tasa de asistencia de adolescentes de 12 a 17 años
(Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años)



Fuente: INEC, CPV 1990, 2001 y ENEMDUR 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

tecnologías para la enseñanza estarían acortándose. Actualmente, el 31% y 74% de niños y niñas estudiando en el sistema público dispone de internet y computadoras, respectivamente; mientras que en las escuelas privadas las cifras son: 48% y 82%.

Todos estos cambios no habrían sido posibles si la inversión en educación no hubiese incrementado. Históricamente la inversión pública en educación, al igual que en salud, estuvo ligada a los ciclos económicos de "prosperidad" y a las restricciones fiscales supeditadas a mantener la estabilidad macroeconómica. Como parte de la recuperación de lo público, los niveles de la inversión en educación, en el último trienio, incrementaron en un 300%, superando los niveles de inversión que mantuvieron los tres gobiernos precedentes al pasar de \$235 millones a \$940.7 millones entre 2007-2010 (SENPLADES, 2011). Sin embargo, todavía sigue siendo una de las más bajas en relación a otros países de nuestra región³² y tampoco ha logrado llegar todavía a los niveles que demanda la Constitución.

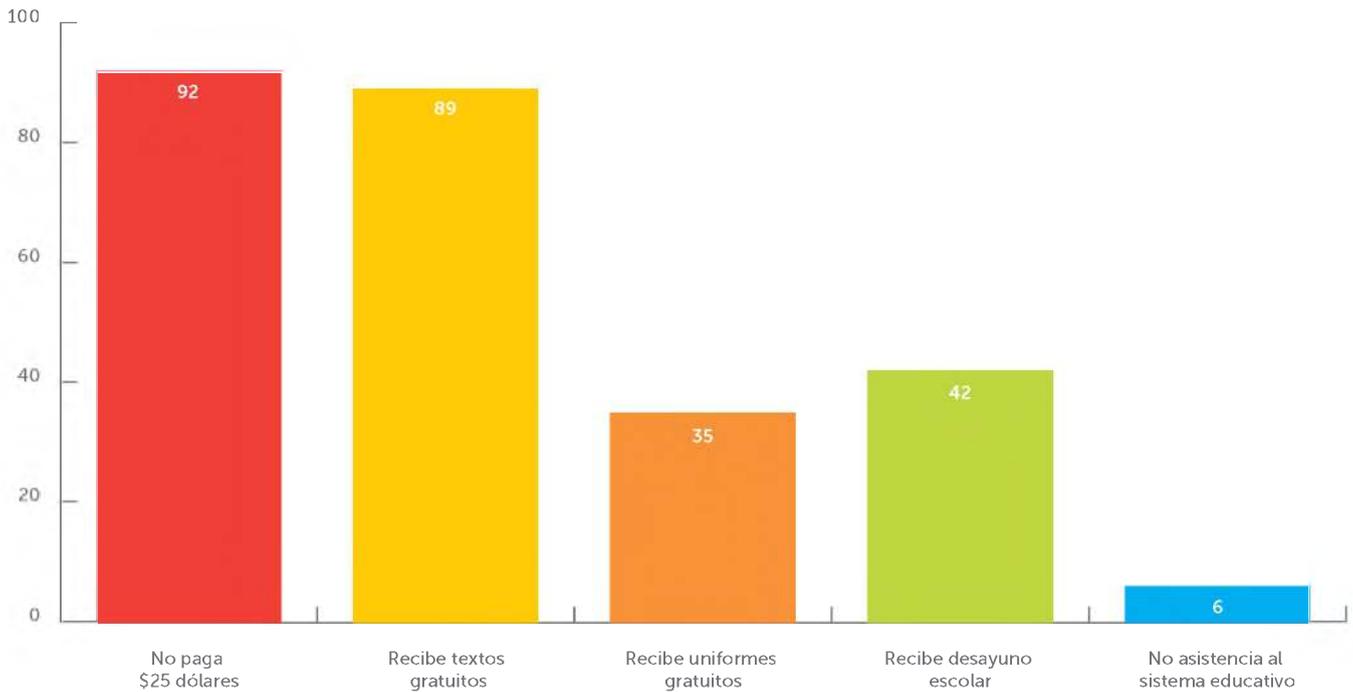
Finalmente, la aprobación de la nueva Ley de Educación Intercultural, constituye un importante avance. Desde mediados de la década de 1990 el país estuvo en espera de una nueva Ley de Educación para canalizar las transformaciones urgentes que requería el sistema educativo. Durante este periodo, pese a los constantes esfuerzos, desde instan-

cias como el Contrato Social por la Educación se crearon cerca de 27 versiones del proyecto de Ley de Educación y ninguna logró los acuerdos necesarios para su aprobación (UNICEF, 2008). Una década más tarde para consolidar estos cambios, la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural fue aprobada en enero de 2011. Ésta trae consigo diversas oportunidades para superar muchas de las limitaciones que mantiene el sistema educativo en el país. Ratifica el derecho a la educación y reconoce a la interculturalidad y a la plurinacionalidad en la enseñanza, señalando que todos los habitantes del Ecuador son titulares del derecho a la educación de calidad, laica y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato. También recupera la rectoría del Ministerio de Educación para regular y controlar ese sistema, y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación, entre otros puntos fundamentales (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011).

Ahora bien, a pesar de que estos avances en la ampliación en el acceso a la educación han permitido asegurar que un mayor número de niños, niñas y adolescentes se incorpore al mundo escolar, a lo largo de estos 20 años, a consecuencia del marco en el cual se inscribió la cuestión de la infancia, las múltiples dimensiones de la exclusión en el derecho a la educación persisten y han dejado mar-

³² Mientras que en otros países de la región como Argentina y Chile la inversión en educación representa el 5% del PIB en Ecuador alcanza al 3.6% (CEPAL, 2010 y MCDS-SPYSGS-DMSG, 2011).

Gráfico No. 27 Eliminación de las barreras en el acceso a la educación pública, 2010
(Porcentaje de niños y niñas de 5 a 14 años en el sistema de educación pública)



Fuente: INEC, ENEMDUR 2010 y CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011

ca. A continuación se pasará revista a cuatro de las exclusiones detectadas en el derecho a la educación de la niñez y adolescencia en el país.

2.2.2 El incumplimiento del derecho a la educación

Actualmente, tan sólo el 58% de los jóvenes de 19 a 24 años cuenta con educación secundaria completa. Las brechas entre el campo y la ciudad, así como la exclusión por razones étnicas han marcado las trayectorias educativas de miles de adolescentes en el país. De ahí que, por ejemplo, mientras en las urbes el 68% logró completar la secundaria, en el campo sólo el 37% pudo hacerlo. De igual forma, en tanto el 62% de los jóvenes blanco-mestizos culminó este ciclo educativo, sólo el 44% y 32% de los adolescentes afroecuatorianos e indígenas, respectivamente, lo logró. Este panorama educativo da cuenta de que, paradójicamente la generación que nació con la CDN, al llegar a la adolescencia ha experimentado con demasiada frecuencia la exclusión.

Esas cifras que resumen las falencias de la política educativa en estos veinte años, se reflejan también en el presente. Todavía miles de niños, niñas y adolescentes de zonas rurales y de los lugares más marginados del país, donde sobre todo habita población indígena y afroecuatoriana, continúan siendo excluidos (véase gráfico 28). Así podemos afirmar que de acuerdo a los nuevos lineamientos de la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Inter-

cultural, a partir de los datos del CPV del 2010, cerca de 390 mil niños, niñas y adolescentes del país, entre los 5 y 17 años, están fuera del sistema educativo, y que cerca de uno de cada tres estudiantes tiene sobre-edad. Es decir que, aproximadamente 1'300.000 niños, niñas y adolescentes experimentan alguna forma de exclusión en su derecho a la educación.

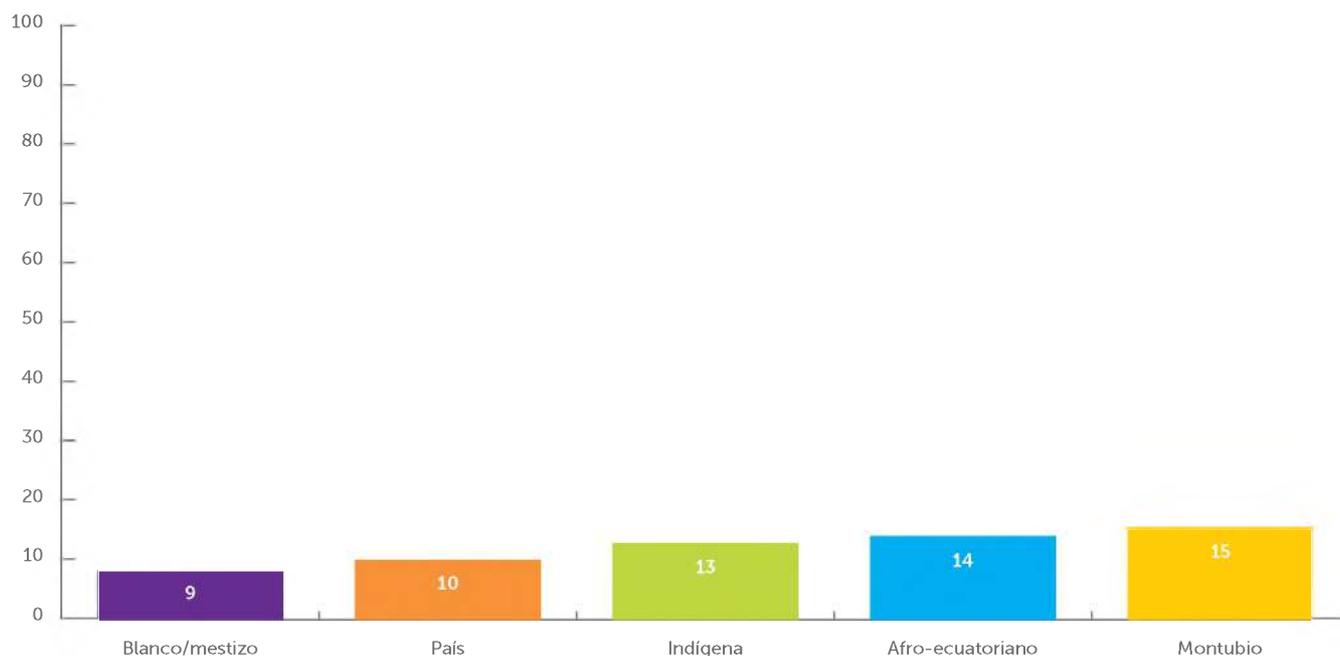
El incumplimiento del derecho a la educación de la infancia puede ser analizado desde múltiples aristas. En este artículo, sin embargo, serán abordados solo cuatro aspectos, donde es posible contar con información para estos años: 1- quedar por fuera del sistema educativo; 2- la sobre-edad; 3- limitado acceso a adquirir destrezas en las nuevas tecnologías de la información y, 4- falencias del desempeño escolar.

Estar fuera del sistema escolar: La exclusión en los primeros años de vida

Uno de los factores más importantes vinculados con el éxito en las trayectorias escolares futuras de niños y niñas es el acceso a educación inicial (IIEPI-UNESCO-OEI, 2009). Sin embargo, en términos generales, precisamente ahí es donde menor énfasis ha puesto la política educativa nacional y regional en estos veinte años.

Si bien ésta ha sido la tendencia que ha marcado el vínculo entre política educativa y educación inicial, al analizarla

Gráfico No. 28 Exclusión en el derecho a la educación según pertenencia étnica, 2010 (Porcentaje población 5 a 17 años fuera del sistema educativo)



Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

se pueden identificar ciertos avances: en la región se han puesto en marcha diversos servicios para los niños y niñas de la primera infancia a través de programas formales y no formales. En Ecuador, por ejemplo, actualmente alrededor del 30% de los niños y niñas menores de 5 años acceden a alguna modalidad de desarrollo infantil (ODNA et. al., 2010). La mayor concentración de esfuerzos regionales en esta materia se ha enfocado sólo en trabajar con los grupos de 3 a 5 años. Así, por ejemplo, con la reforma curricular educativa establecida a finales de la década de 1990, se ampliaron las coberturas en el acceso a la educación de los niños y niñas de 5 años³³, como una forma de iniciarlos tempranamente en el desarrollo de sus capacidades. Tan sólo recientemente con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural se acaba de colocar la obligatoriedad de la educación inicial desde los tres años de edad. En Ecuador no se han alcanzado importantes coberturas en la asistencia escolar de los niños y niñas de 3 y 4 años, algo que sí ha sucedido en otros países de la región. En Ecuador, apenas el 8% de los niños y niñas entre 3 y 4 años asiste a la educación pre-escolar, siendo los niños y niñas rurales lo que muestran menos oportunidades para acceder a dicho nivel educativo (ODNA et. al. 2010)

Aún cuando es un avance fundamental haber logrado que cerca del 90% de los niños y niñas de 5 años se encuentren en el sistema educativo, los aportes de investigación cognitiva muestran básicamente que son los tres primeros años de vida de la infancia los que marcan su desarrollo cerebral que permitirán trascender sobre los comportamientos y aprendizajes futuros (Peralta Espinosa, 2009). De esta forma si observamos lo que sucede, en el país, con la educación de la población en sus primeros años se de-

fecta, en general, una exclusión: pues no se ejerce, ni se garantiza el derecho a la educación oportuna y pertinente desde el nacimiento. En este sentido, las coberturas desde las distintas propuestas de educación inicial durante los tres primeros años de vida son muy bajas: ocho de cada 10 niños y niñas no recibe ningún tipo de educación dentro de los programas formales o no formales. En el campo y la ciudad las tendencias son similares, aunque la niñez rural recibe mayor atención. Así, mientras en las ciudades el 84% de la infancia menor de cuatro años no accede a ningún programa, en el campo el porcentaje es del 77%, pues es donde la mayor parte de programas vinculados a los temas del cuidado y desarrollo infantil se ha concentrado.

En el país, al igual que en la región, gran parte de la cobertura de los programas de atención formal para la primera infancia –exceptuando los niños y niñas de 5 años de edad– ha sido lograda por los centros de cuidado diario, especialmente en la atención a las poblaciones más vulnerables, con el fin de asegurar las necesidades básicas de los niños y niñas. No obstante, la calidad de estos centros no necesariamente ha sido la mejor. Un reciente estudio realizado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS, dio cuenta de que entre los niños y niñas más vulnerables, que asistían a centros de cuidado diario, los niveles de desnutrición y desarrollo infantil no mostraban transformaciones importantes con respecto a aquellos niños y niñas que no asistían a estos centros de cuidado (Rosero y Oosterbeek, 2011). En efecto, las condiciones en las que muchos programas se desarrollan son en ambientes físicos limitados, con escaso personal para la cantidad de niños y con una mínima especialización, lo que impacta en la calidad educativa. Ese mismo estudio demostró cómo

³³ Actualmente en la región más del 80% de los niños y niñas de 5 años de edad se encuentran escolarizados (IIEPI- UNESCO, OEI, 2009).

en las modalidades de los programas estatales de atención a la primera infancia, donde se trabaja en los hogares de los niños y niñas, a través de visitas a la familia –especialmente a las madres– los resultados sobre la salud y el desarrollo cognitivo de estos niños y niñas vulnerables fueron beneficiosos, aunque limitaba la participación de las mujeres en el mundo laboral (Rosero y Oosterbeek, 2011).

Estos hallazgos no implican que entre las soluciones para mejorar la calidad de la educación de la primera infancia estén la clausura de los centros de cuidado diario, o la institucionalización de todos los niños y niñas en guarderías, o que las mujeres cedan su importante conquista de participar activamente en el espacio laboral; más bien, los resultados que vemos a lo largo de estos veinte años nos indican que resta un largo camino para que la educación de la primera infancia se transforme en una pieza nodal de la redistribución de oportunidades y de la responsabilidad del cuidado al interior del hogar. De ahí que sea fundamental mejorar la calidad que ofrecen dichos centros y al mismo tiempo ampliar la cobertura de programas no formales que busquen vincular y fortalecer la participación de la comunidad y las familias; pues, finalmente, cerca del 90% de los niños y niñas menores de 5 años son cuidados la mayor parte del tiempo en estos espacios (ODNA, et. al. 2010) . En este sentido la iniciativa impulsada desde la Educación Infantil Familiar y Comunitaria, EIFC, dentro del Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe puede dejar algunas importantes lecciones a ser consideradas y sostenidas. El involucramiento de esta institución social en el diseño, desarrollo y evaluación de los programas es vital para mejorar el clima sociocultural dentro del hogar y esta-

blecer interacciones afectivas y cognitivas que aseguren la inclusión y el pleno ejercicio de los derechos de los niños y niñas a la educación inicial.

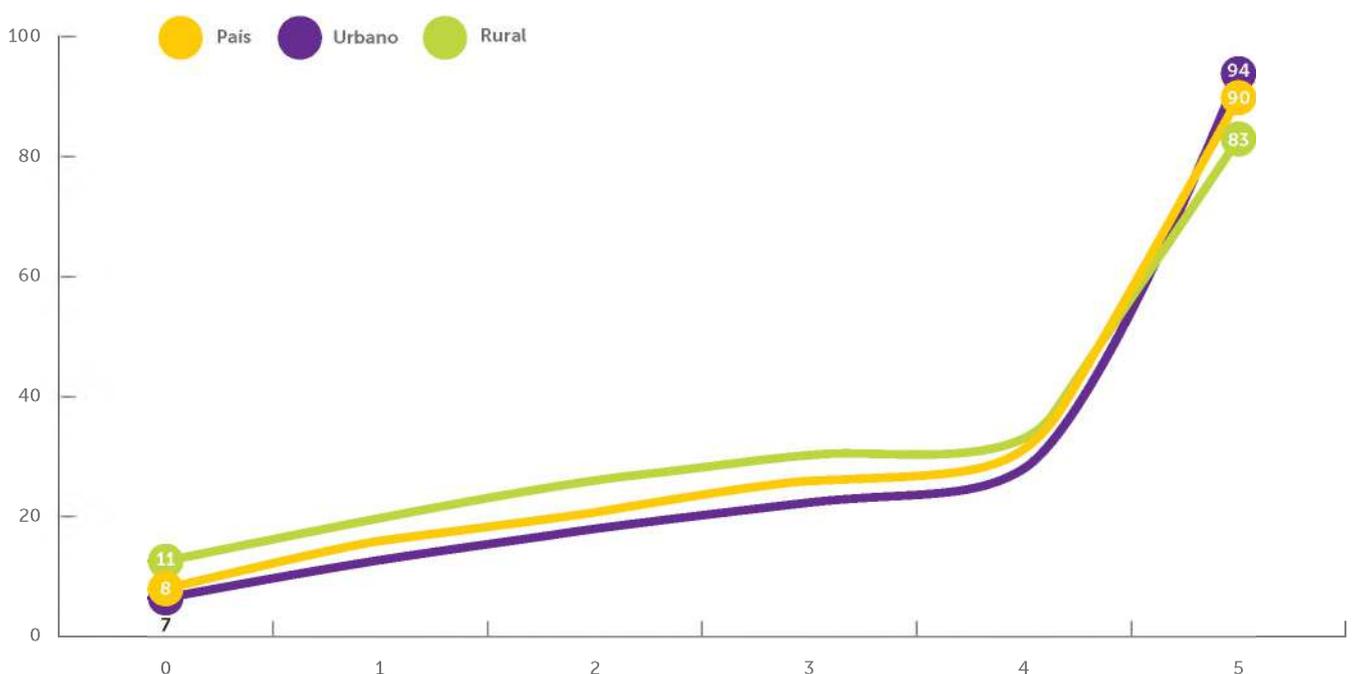
La exclusión en la edad escolar

Aún cuando la política educativa ha hecho importantes esfuerzos por eliminar las barreras en el acceso a la educación, todavía persiste un 6% de ellos que está al margen del sistema. La mayor incidencia de niños y niñas excluidos persiste en las zonas más marginadas del país: los territorios fronterizos y con importante presencia de población indígena y afroecuatoriana. En Esmeraldas, por ejemplo, uno de cada 10 niños y niñas que vive en esta provincia no estudia. Igualmente en Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, Cañar, Los Ríos y Manabí, el 7% de sus niños y niñas están por fuera del sistema educativo (véase mapa 5). No obstante, al analizar este indicador por concentración de población, la mayor parte de ellos y ellas se encuentran en las provincias más grandes –Guayas, Pichincha y Manabí– que aglutinan a casi la mitad de los niños y niñas que están fuera de la educación básica, mientras que la otra mitad se distribuye en el resto de provincias del país.

La exclusión en la adolescencia

Igualmente, así como se ha reducido sustancialmente el número de jóvenes no escolarizados en la última década, persisten exclusiones que señalan que, según las cifras del último CPV del 2010, alrededor de 300 mil adolescentes no están escolarizados, y de ellos el 71% tiene entre 15 y 17 años. Evidentemente, es en este grupo de edad donde se concentran los mayores problemas que impiden que los

Gráfico No. 29 **La exclusión del derecho a la educación inicial, 2010** (Porcentaje de niños y niñas menores de 6 años que asiste a alguna forma educación formal o no formal)



Fuente: INEC, ENEMDUR 2010. Elaboración ODNA, 2011.

adolescentes continúen con sus estudios a futuro. Al mirar al interior del país, las exclusiones muestran un patrón similar. Las provincias con alta incidencia de población indígena, afroecuatoriana, montubia y/o fronteriza, nuevamente, registran los niveles más altos, en términos relativos, de población adolescente no escolarizada (véase mapa 6 y 7). No obstante, la concentración de adolescentes sin acceder a la educación formal está en las provincias con mayor densidad poblacional: Guayas, Pichincha y Manabí. Por otra parte, los jóvenes adolescentes indígenas y afroecuatorianos, a pesar de haber logrado importantes avances en el acceso a la educación, continúan siendo los grupos más excluidos: dos de cada 10 adolescentes de 12 a 17 años indígenas y afroecuatorianos están fuera del sistema educativo, y entre los jóvenes montubios la exclusión es aún mayor: tres de cada 10 adolescentes montubios no estudia. Al analizar la situación de los adolescentes entre 15 y 17 años según pertenencia étnica, la exclusión aumenta aún más: uno de cada tres indígenas y afroecuatorianos, entre 15 y 17 años, no estudia y en el caso de los montubios la cifra es cuatro de cada 10.

La sobre-edad: una dimensión de la exclusión que devela las deficiencias del sistema educativo

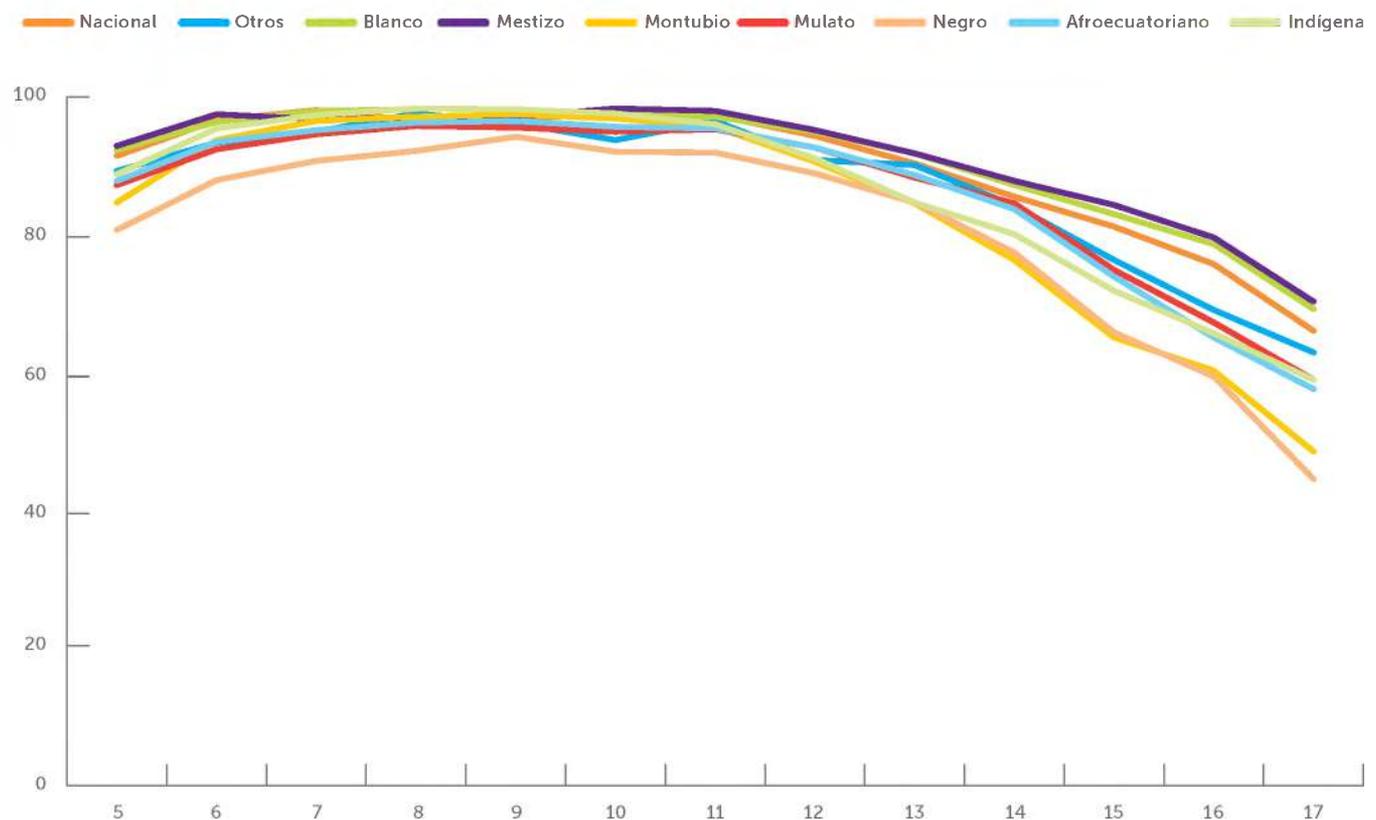
Las deficiencias del sistema educativo han dado pie para que muchos niños, niñas y adolescentes estén excluidos

del sistema educativo ya sea porque ingresan tardíamente, repiten los niveles educativos o abandonan temporalmente la escolaridad. Esta forma de exclusión, sin embargo, se incrementa conforme los niños y niñas avanzan en su tránsito hacia la adolescencia y/o si pertenecen a los pueblos indígenas o afroecuatorianos. Así, las probabilidades que ellos estén en el grado que corresponde a su edad, son ampliamente inferiores y en el caso de los adolescentes indígenas y afroecuatorianos, por su doble exclusión, ésta puede ser casi del 60% en las edades tardías de la adolescencia.

Los cambios en las estadísticas educativas de los últimos años no permiten comparar la información que se recopilaba anteriormente sobre el sistema de educación³⁴. Por ello no es posible tener un relevamiento cabal en el tiempo. Sin embargo, observando la tasa de asistencia escolar en el nivel educativo correspondiente a la edad, es posible reconstruir una panorámica de este fenómeno.

Entre los niños y niñas en edad escolar, el fenómeno de la sobre-edad es menor que entre los adolescentes, pues los esfuerzos por universalizar el acceso a la educación básica han permitido disminuir esta brecha. Si bien durante los últimos años las políticas educativas han logrado que más niños y niñas ingresen al sistema educativo, las deficiencias que muestra el sistema no permiten que los alumnos y alumnas vayan avanzando según les corresponde. Entre los infantes de 6 y 8 años los niveles de sobre-edad al-

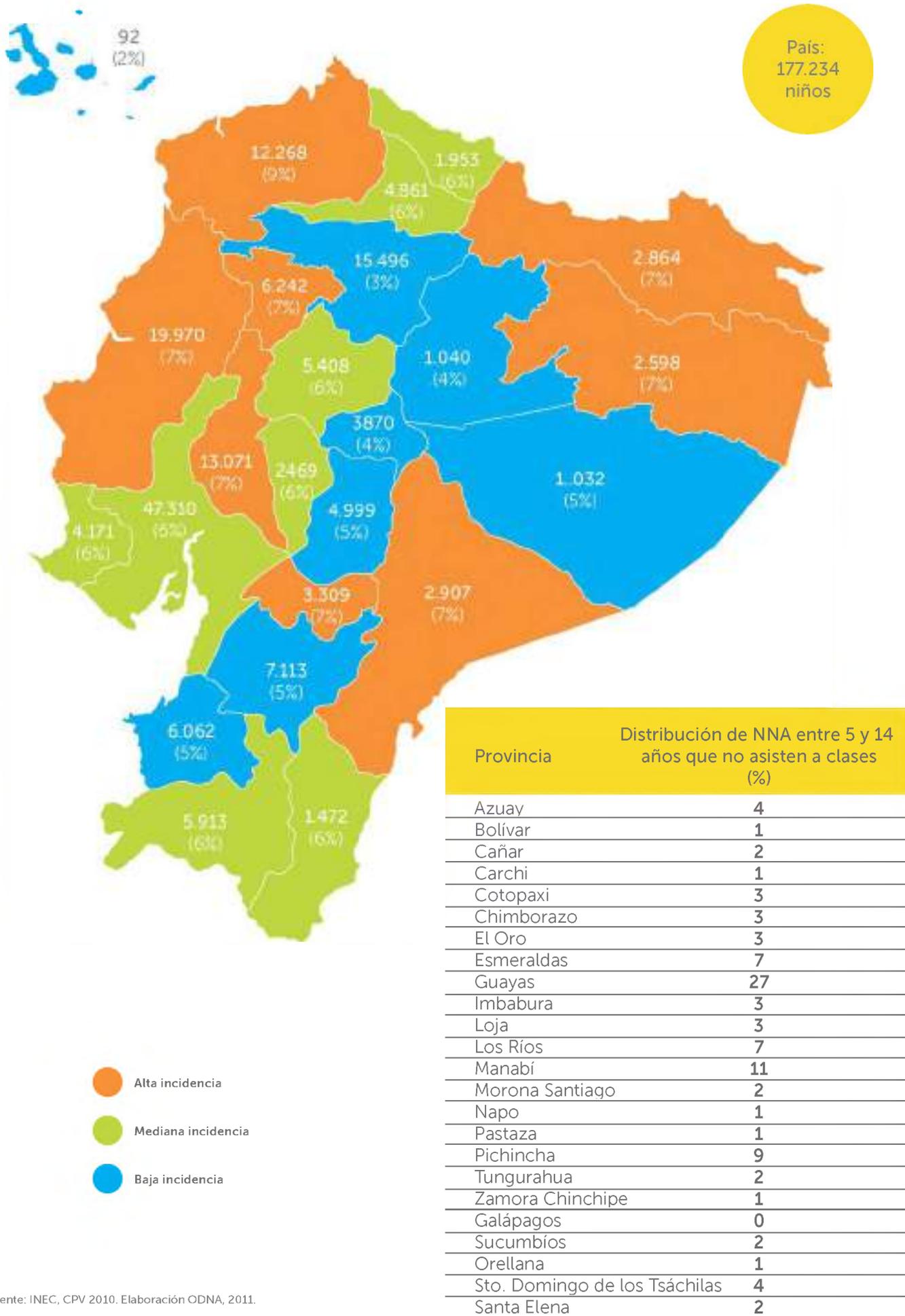
Gráfico No. 30 Incumplimiento del derecho al estudio según pertenencia étnica, 2010



Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: muestra la probabilidad de asistir a la escuela/colegio según la adscripción étnica.

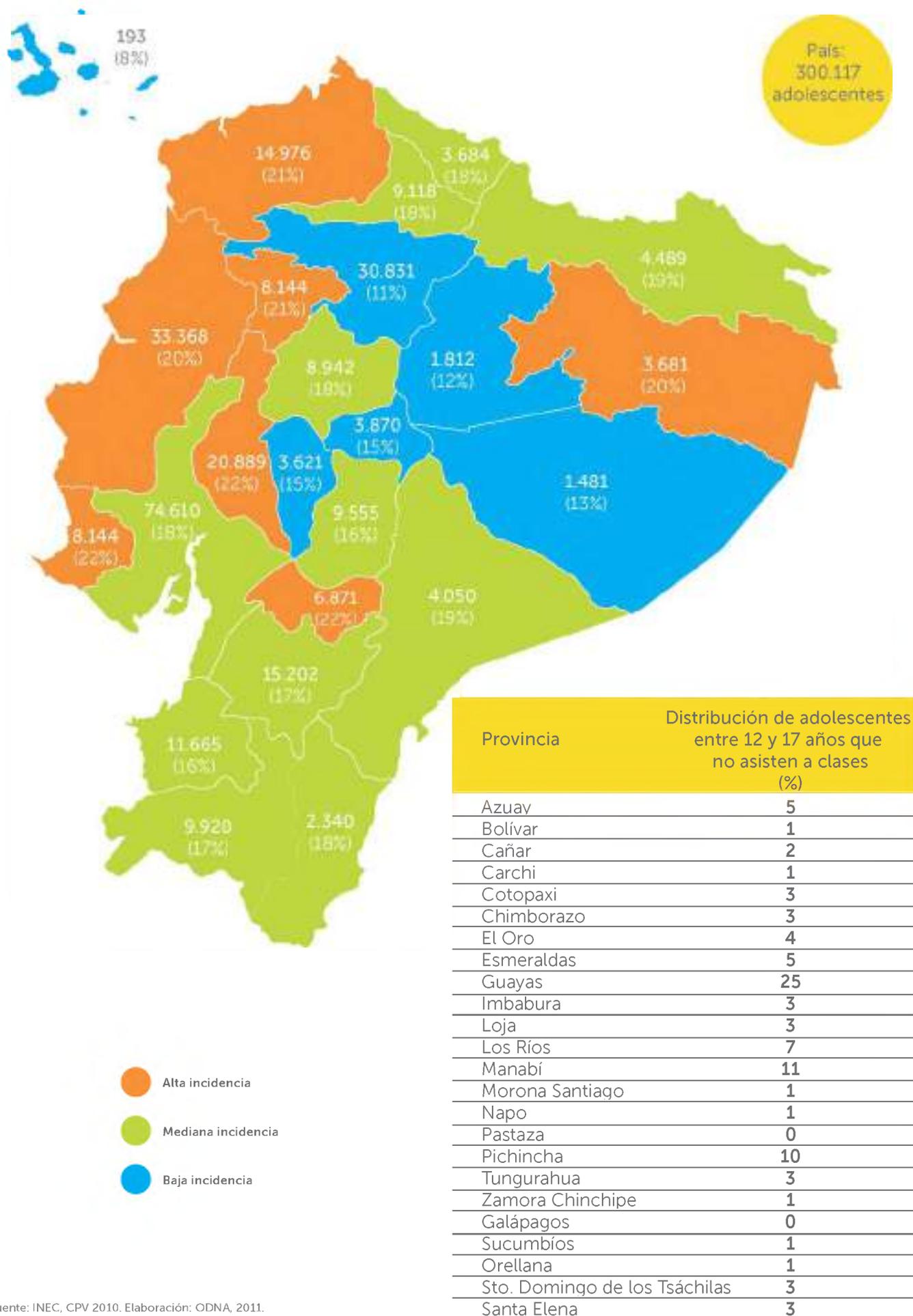
³⁴ El Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador, SINEC, que era el sistema de información que daba cuenta de las estadísticas en el ámbito educativo fue reemplazado por el Archivo Maestro de Instituciones Educativas, AMIE, desde entonces no es posible comparar la información de los años precedentes.

Mapa No. 5 **Exclusión en el derecho a la educación de niños y niñas sobre el territorio, 2010**
 (Porcentaje niños y niñas de 5 a 14 años que no asiste a la escuela)



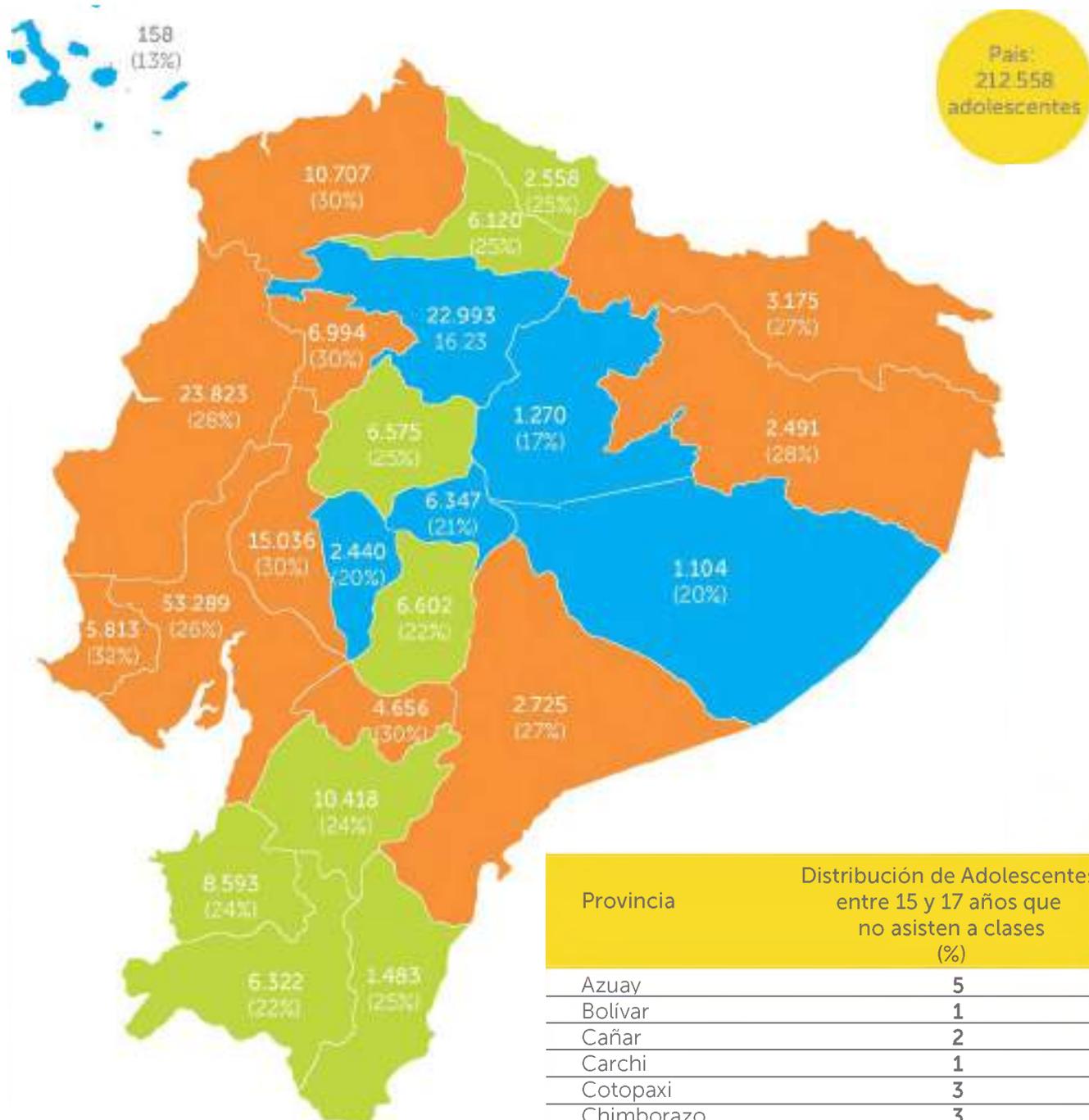
Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración ODNA, 2011.

Mapa No. 6 **Exclusión en el derecho a la educación de los adolescentes, 2010**
(porcentaje adolescentes de 12 a 17 años que no asiste al colegio)



Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

Mapa No. 7 **Exclusión en el derecho a la educación de los adolescentes, 2010**
(porcentaje adolescentes de 15 a 17 años que no asiste al colegio)



- Alta incidencia
- Mediana incidencia
- Baja incidencia

Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

canzan alrededor de un 10% (véase gráfico 31); y entre los mayores desafíos presentes para este grupo de edad, está la culminación del nivel de enseñanza en los años que les corresponde. Según el antiguo esquema escolar, los niños y niñas debían terminar en 6 años el nivel primario. No obstante, entre el 2002 y 2006 (periodo del que se registran los últimos datos para este indicador), tanto a nivel nacional como en las zonas urbanas y rurales, el promedio de años para terminar la primaria fue de 7 años (véase gráfico 30). Es decir, que en estos últimos 10 años no se ha resuelto el problema de la sobre-edad impactando negativamente en la garantía del derecho a la educación de estos niños y niñas.

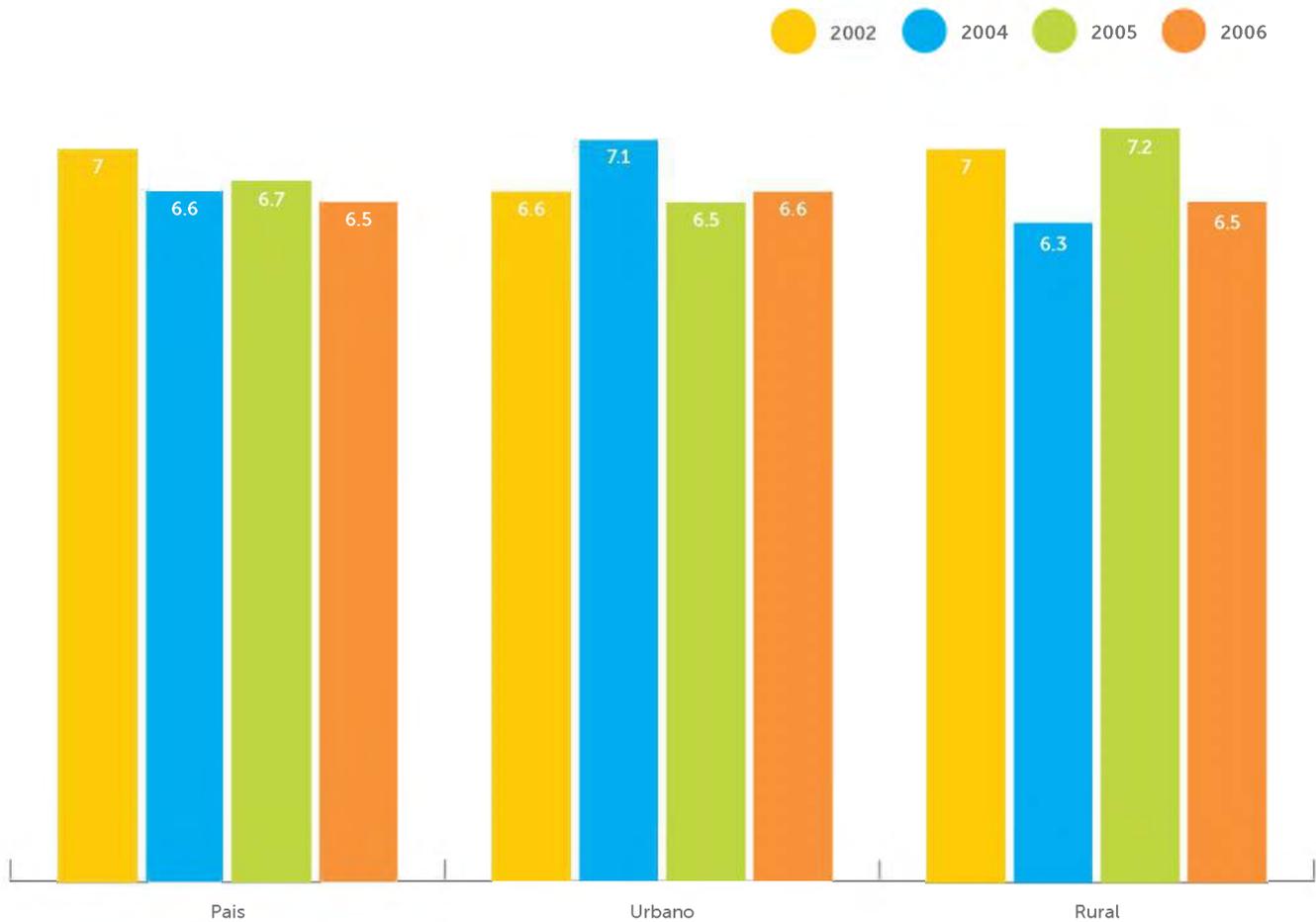
Entre 1990 y el 2010, según los datos de los CPV, los cambios en la tasa de asistencia escolar en el nivel educativo correspondiente mejoraron. En 1990 el 43% de los adolescentes, entre 12 y 17 años, estudiaba en el nivel que le correspondía para su edad, mientras que en el 2010 ese porcentaje subió al 68%. Si bien en todas las provincias del país se modificaron positivamente estas tasas, en los últimos 20 años, esta situación es dispar al analizar los datos de las provincias que muestran importantes rezagos históricos y sostenidos en el tema educativo. En Esmeraldas, por ejemplo, sólo el 57% de los adolescentes estudia en el nivel que les corresponde para su edad, mientras que en Pichincha ese mismo indicador alcanza al 78%. Igualmente, algo similar ocurre en Los Ríos, Sucumbíos y Cañar;

provincias que después de Esmeraldas, reportan rezagos importantes en torno a este tema.

Sin embargo, las cifras anteriormente mencionadas, sólo muestran limitadamente la magnitud del problema. Si tomamos la información registrada en el Censo del 2010, el problema de la sobre-edad entre los adolescentes devela una situación altamente preocupante, y su intensidad incrementa aún más mientras avanzan en edad. Así, el 41% de los jóvenes de 17 años que estudia, lo hace por fuera del curso que le correspondería para su edad (véase gráfico 32). Esta situación se vuelve más crítica si se analiza según pertenencia étnica: en el caso de los jóvenes indígenas y afroecuatorianos, al llegar a los 12 años, la brecha de sobre-edad se va agrandando, con respecto a sus pares blanco mestizos (véase gráfico 32). De ahí que si bien en los últimos años las políticas educativas han hecho enormes esfuerzos por recuperar los niveles de cobertura que fueron relegados durante la década de 1990, éstas no han sido suficientes pues no han podido captar y retener a alumnos y alumnas. Por tanto, la política educativa habría de plantear salidas frente al problema de la sobre-edad en la educación de los y las adolescentes.

Las causas para el incumplimiento al derecho a la educación, visto desde el no acceso y la sobre-edad, están interconectadas. No obstante, la información con que se

Gráfico No. 31 Años promedio para culminar el nivel de enseñanza primaria, 2002-2006



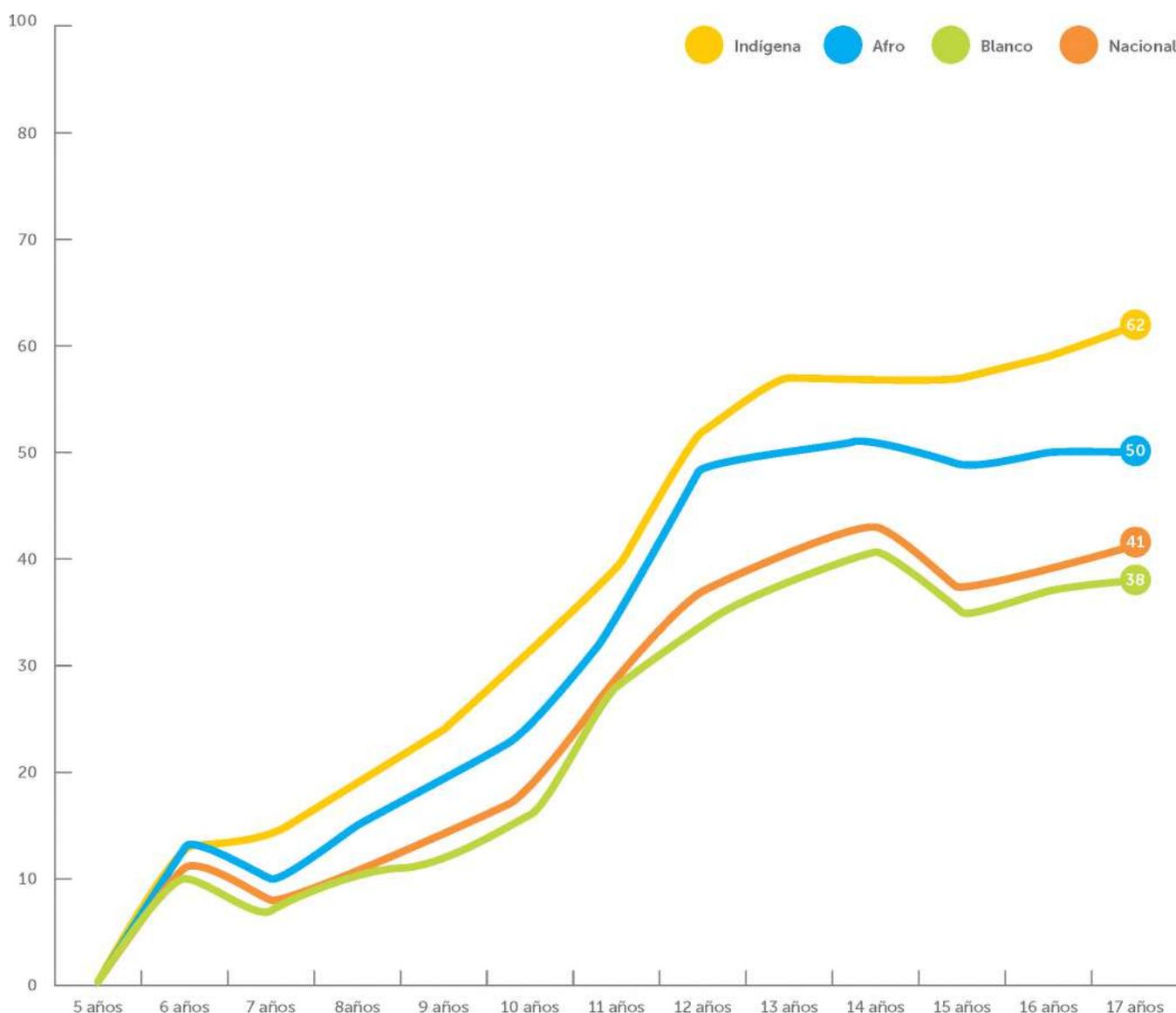
Fuente: SIISE, 2010. SINEC 2002-2006. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: muestra el número de años promedios empleados para que un niño o niña termine la enseñanza primaria.

cuenta únicamente permite evidenciar las razones por las que los niños y niñas están fuera del sistema educativo. Así, la principal razón para no estudiar se vincula con la pobreza. Si bien ésta ha descendido con respecto al 2004, inevitablemente sigue determinando el acceso a la educación. Del total de niños, niñas y adolescentes en edad escolar que no accede al sistema educativo, 42% es debido a la falta de recursos económicos, y 19% a que trabajan, recibiendo o no remuneración. La exclusión del sistema educativo, vinculado a la pobreza, incrementa si se lo analiza según pertenencia étnica: más niños y niñas indígenas, montubios o afroecuatorianos experimentan con mayor frecuencia la exclusión por esta causa (véase gráfico 32).

La relación entre inasistencia al sistema educativo y pobreza de los hogares se expresa con mayor fuerza entre los adolescentes, pues las probabilidades de que ellos se incor-

poren en el mercado laboral son mucho más frecuentes. En uno de los informes del ODNA (2006a), se destacaba que para el 2005 las provincias de Esmeraldas, el Oro y Loja habían alcanzado coberturas de escolarización secundaria superiores a las otras provincias con similar incidencia de pobreza (ODNA, 2006a). Actualmente, para el año 2010, las provincias de Bolívar y Chimborazo, son las que, a pesar de contar con las tasas de pobreza más altas, han logrado en los últimos años mejorar la inserción de sus jóvenes a la escuela. En contraste, las provincias de Azuay, Guayas, y El Oro, a pesar de que registran una menor incidencia de niños y niñas en situación de pobreza, se mantienen altas tasas de inasistencia escolar entre los adolescentes. En el caso de Esmeraldas, los altos niveles de pobreza y no asistencia parecen mostrar una relación más estrecha que hace 6 años (ODNA, 2006a). Es durante la adolescencia donde las probabilidades de insertarse en el mundo laboral

Gráfico No. 32 La sobre-edad otra forma de incumplimiento del derecho a la educación, según edad y pertenencia étnica, 2010



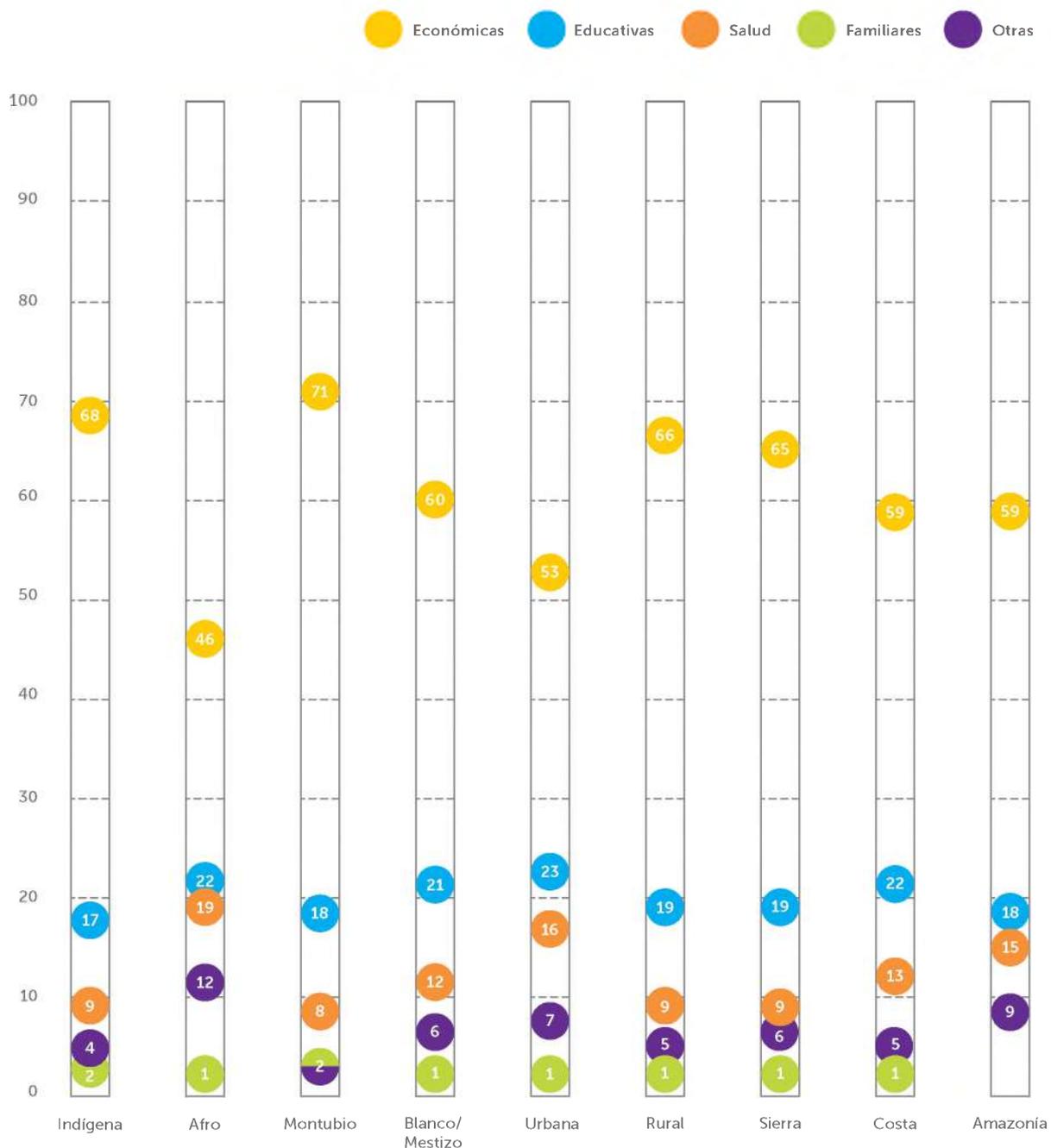
Fuente: INEC, CPV, 2010. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: muestra el porcentaje de NNA por edades simples que asiste al grado/curso que corresponde a su edad.

se incrementan pues los hogares que enfrentan situaciones de pobreza y desprotección, deben resolver sus necesidades por medios propios incorporando, en muchos casos, a los adolescentes en el trabajo. Si bien como se verá más adelante, las cifras del trabajo infantil se han reducido en los últimos años, todavía un 7% de los adolescentes entre 12 a 14 años trabajan, y un 19% de los que tienen, entre 15 y 17 años, también lo hacen. A no dudarlo, la pobreza de los hogares todavía determina con demasiada intensidad las probabilidades de continuar en la escuela.

Por otra parte, aun cuando la política educativa ha hecho importantes esfuerzos por eliminar las barreras en el ac-

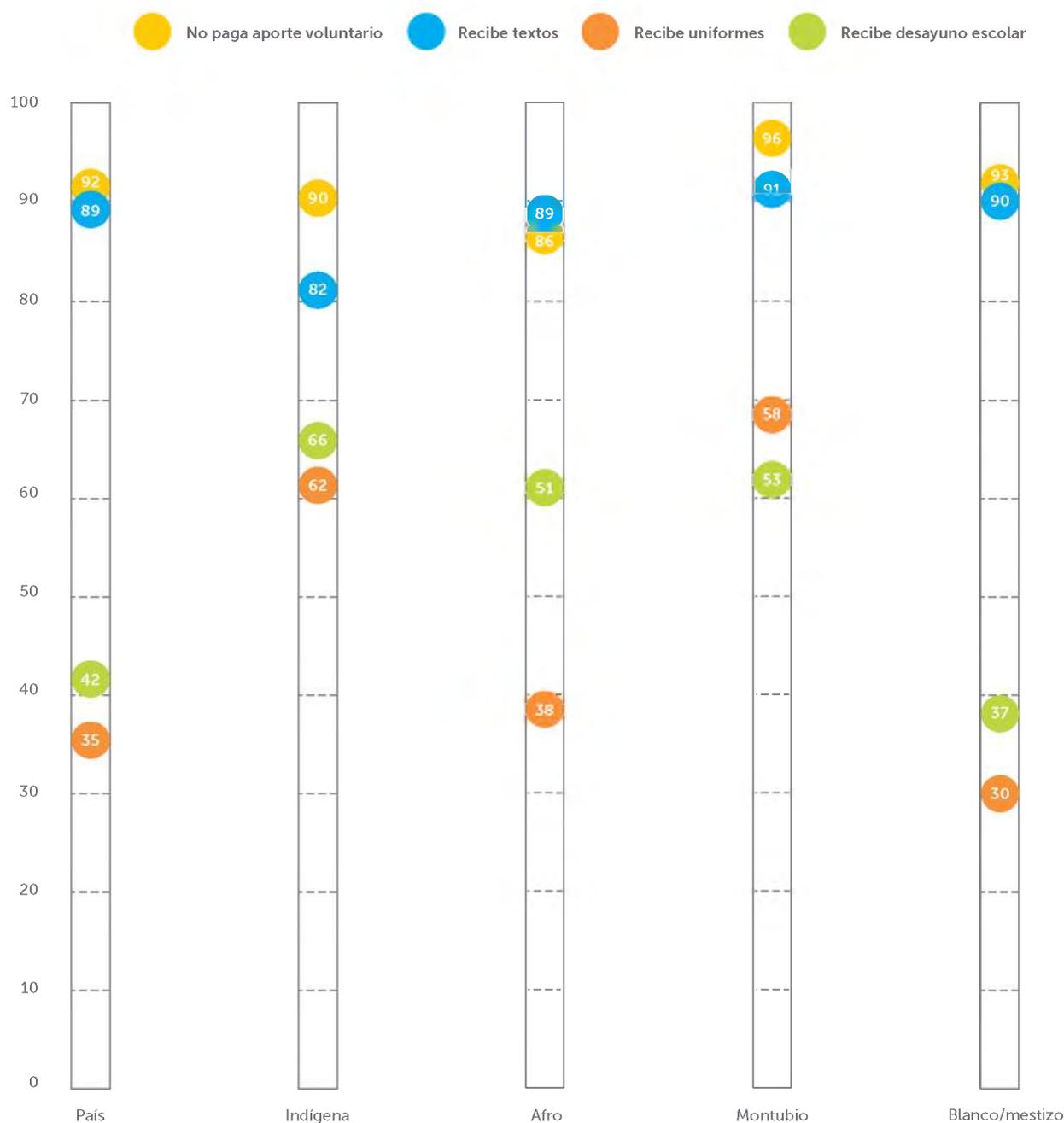
ceso a la educación, sobre todo en la educación básica, la supresión de dichas barreras todavía no se alcanza la universalidad. A diferencia de la niñez blanca-mestiza, menos niños y niñas afroecuatorianos e indígenas, estudiando en escuelas públicas, se benefician de la eliminación del mal llamado aporte voluntario de 25 dólares. Asimismo, menos niños y niñas indígenas reciben textos escolares gratuitos y menos niños y niñas blanco-mestizos reciben desayuno escolar (véase gráfico 34). A pesar de que las desigualdades en la eliminación de estas barreras están relacionadas con la aplicación de las políticas y el énfasis que las mismas han colocado (por ejemplo la entrega de uniformes gratuitos se destinó únicamente a zonas rurales y el desayuno escolar

Gráfico No. 33 Razones para la exclusión en el derecho a la educación, 2010 (Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no asiste al sistema escolar)



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2010. Elaboración ODNA, 2011. Nota: señala el porcentaje de NNA de entre 5 y 17 años que, por diversas razones, no están en el sistema escolar.

Gráfico No. 34 Incumplimiento en la eliminación de las barreras en el acceso a la educación básica cumple universalmente, 2010 (Porcentaje de niños y niñas de 5 a 14 años que asiste al sistema de enseñanza público)



Fuente: INEC, ENEMDUR, 2010. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: porcentaje de población 5 a 14 años escolarizada asistiendo a establecimientos públicos.

solo a escuelas localizadas en los sectores más pobres del país), es necesario que el Estado trabaje para asegurar la igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas en el acceso a la educación.

La segunda causa para la exclusión es la deficiencia del sistema educativo. Dos de cada 10 niños y niñas están excluidos porque han perdido la motivación (12%), por pérdidas de año (4%), por la falta de oferta educativa (4%), o porque recibe tratos violentos por parte del docente (1%) (ver gráfico 32). Estas causas que explicarían la desmotivación, hacen reflexionar sobre el papel que ha jugado la

escuela en estos últimos años al vislumbrarse una pérdida de confianza en esa institución social y en el tipo de educación que imparte³⁵. Hechos que sobre todo se reflejan en la niñez y adolescencia afroecuatoriana, urbana y costeña.

La tercera causa, en cambio, se vincula con las dificultades de salud. El 11% de la infancia y adolescencia excluida del sistema escolar se debe a embarazo adolescente, problemas de salud o discapacidad. Estas situaciones afectan con mayor frecuencia a la niñez afroecuatoriana de zonas urbanas y que residen en la Amazonía o la Costa. Y, finalmente, una cuarta causa está vinculada a la familia,

³⁵ En el capítulo "Reflexiones en torno a la violencia escolar" de Analia Minteguiaga y Alexandra Escobar García, de la siguiente sección de este volumen, se analizan las formas veladas de la violencia desde el ámbito escolar.

en el sentido de que ésta puede decidir cuándo retirar a los alumnos o alumnas de la escuela. Sin embargo, ésta es la menos frecuente, pues solo alcanza al 1%. Estas razones que, en definitiva, excluyen a los niños y niñas del sistema escolar nos abocan a reflexionar sobre las falencias del sistema de protección integral de la infancia. La garantía del derecho a la educación implica el trabajo sistémico de múltiples instituciones sociales y estatales involucradas.

Analfabetismo digital entre la niñez y adolescencia

Las brechas en el analfabetismo digital no permiten que los niños, niñas y adolescentes tengan iguales oportunidades para ingresar en la "Era de la información y el conocimiento". En los últimos años, sobre todo en las escuelas públicas, se intenta ofrecer a los alumnos y alumnas las herramientas y destrezas básicas para que se inserten en el mundo de las nuevas tecnologías. Sin embargo, las diferencias sociales determinan las oportunidades que la niñez y adolescencia en el país puedan tener. Por ejemplo según la Primera Encuesta de Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (2010), la niñez blanco-mestiza escolarizada, tiene mayor acceso a estas tecnologías que sus pares indígenas o afroecuatorianos. Igualmente, a pesar de los avances para reducir las diferencias entre el campo y la ciudad, los niños, niñas y adolescentes escolarizados de las zonas rurales tienen la mitad del acceso a internet (24%), con respecto a sus pares ciudadanos (41%). Por otra parte, la niñez costeña (29%) también tiene menores accesos a estas tecnologías que aquellos que residen en la Sierra (41%) o en la Amazonía (36%).

Mejorar el desempeño escolar

Durante casi 7 años, el país dejó de evaluar los logros en el aprendizaje de sus niños y niñas. La última medida que reportó el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos fue en el 2000, y los resultados eran deficientes. El país obtenía resultados regulares, promedio en matemáticas y castellano, para los tres niveles evaluados tercer, séptimo y décimo grado, los que no superaban la calificación de 11 sobre 20, siendo matemáticas la peor evaluada (ODNA 2006a). En el 2007 se volvió a medir los logros académicos y en el 2008, el Ministerio estableció formalmente un nuevo sistema de medición de logros del aprendizaje que formaba parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación. Si bien los resultados anteriores y los presentes no son comparables, las calificaciones que arroja esta nueva evaluación vuelven a dar cuenta de las serias deficiencias que confronta el sistema educativo ecuatoriano. En matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y estudios sociales, más del 50% de los estudiantes, en algunos casos hasta el 80%, de tercero, séptimo, décimo de básica y tercero de bachillerato, obtuvieron calificaciones regulares e insuficientes (Ministerio de Educación, 2008). El promedio de las calificaciones demostró que las pro-

vincias de Pichincha, Tungurahua, Carchi y Azuay alcanzaban las mejores calificaciones, en tanto que Sucumbios, Manabí, Los Ríos, Orellana y Esmeraldas registraban los puntajes más bajos del país (véase mapa 8). Como se ha analizado, es en estas últimas provincias en donde precisamente existen los mayores problemas educativos. Sin embargo, los logros académicos en la enseñanza son sólo una arista que refleja los problemas de la calidad educativa en el país, existen otras dimensiones que resultan vitales como son las "competencias sociales" que también dan cuenta de serias deficiencias que merecen ser abordadas con urgencia (Castro Santander, 2004 en Minteguiga y Escobar, 2011)³⁶.

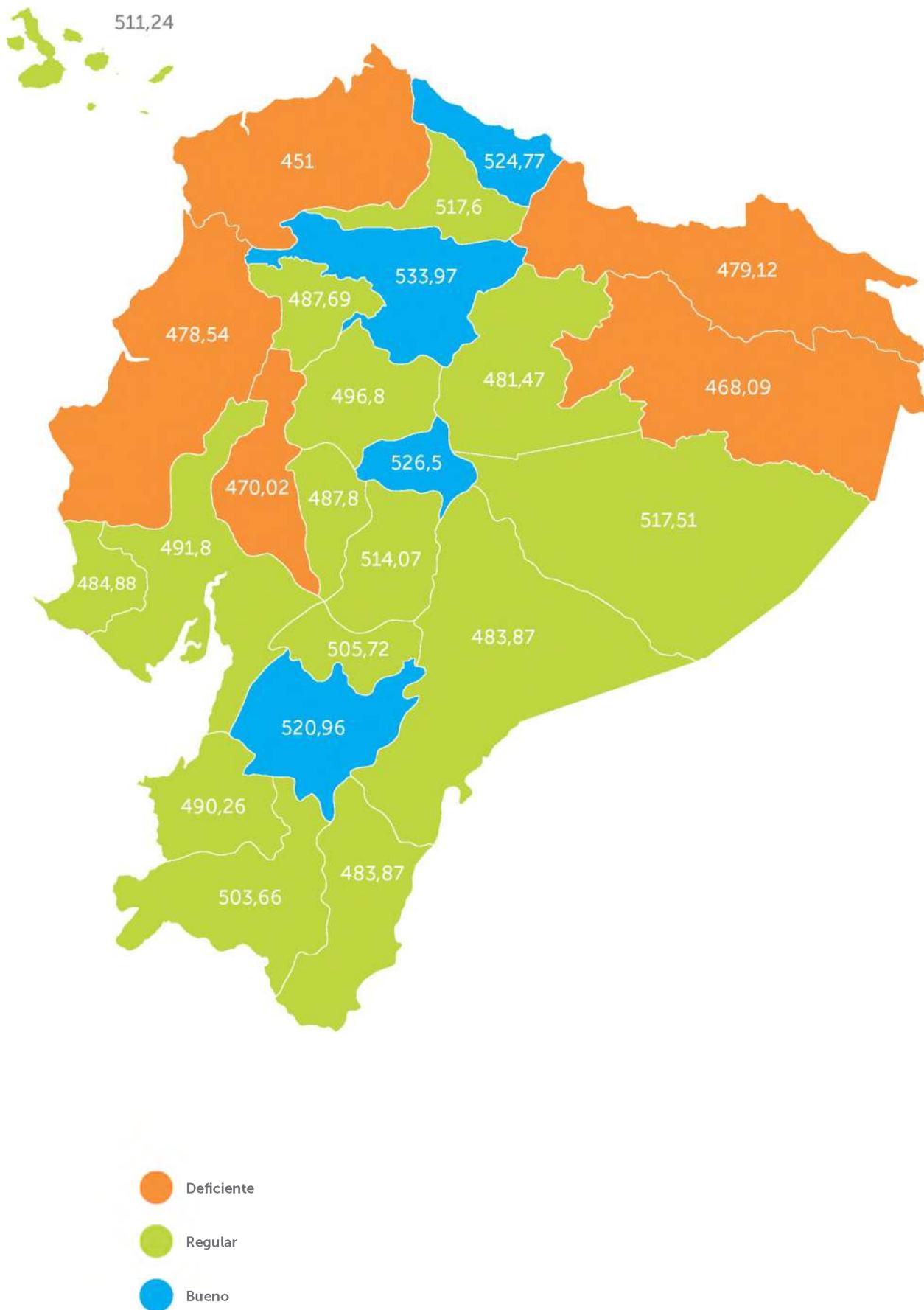
En suma, en el ámbito educativo, los avances y tensiones gestados a lo largo de estas dos décadas colocan grandes desafíos y oportunidades para asegurar el pleno cumplimiento del derecho a la educación. Es necesario poner los acentos de la niñez y la adolescencia en cerrar las brechas de la exclusión que, aunque con menor intensidad, continúan marcando las oportunidades de la infancia de las zonas más marginadas del país y trabajar en mejorar la calidad de la educación, no solamente colocando los énfasis en los logros y desempeños académicos, sino también construyendo un concepto de calidad educativa que permita equiparar al país con las exigencias del siglo XXI. El reto más importante a la luz de la nueva Ley de Educación es cómo lograr desarrollar e implementar un robusto sistema de educación intercultural que se destaque por su calidad. Lo grave sería no enfrentar el tema olvidándonos de nuestros niños y niñas de los pueblos originarios quienes tienen derecho a aprender en su lengua y nosotros a proteger y reconocer dichas expresiones culturales porque son parte de nuestro patrimonio intangible.

2.3 La protección

El reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos involucró un salto cualitativo con respecto a las relaciones que tanto el Estado como la sociedad mantenían con la niñez y la adolescencia. A dos décadas de la CDN, como se señala en el capítulo precedente, podemos afirmar que es en el ámbito de la protección donde las políticas públicas y la sociedad mantienen una gran deuda con la infancia. En este ámbito se evidencia la abierta desprotección de la niñez y de la adolescencia como producto de las formas de relacionamiento excluyentes y violentas entre adultos y niños, niñas y adolescentes, que en la práctica desconocen un enfoque de derechos. En el medio de avances y tensiones, provocados por las acciones políticas y sociales, en estos 20 años se han podido evidenciar ciertos logros como la reducción del trabajo infantil y una ampliación en la garantía del derecho a la identificación. Sin embargo, las limitaciones provocadas por la ausencia del sistema de protección integral, sobre todo en algunos territorios, ha ido consolidando una violencia silenciosa hacia la niñez y adolescencia reflejada en la explotación sexual, en la trata de niños, en la situación de los adoles-

³⁶ Para profundizar en el análisis en torno a las "competencias sociales" que puede desarrollar la escuela, como formas de enseñanza para la convivencia social y el querer vivir juntos, revisar el capítulo, "Reflexiones en torno a la violencia escolar" escrito por Minteguiga y Escobar García en este mismo volumen colectivo.

Mapa No. 8 **Las desigualdades en el desempeño escolar, 2009** (promedio de calificaciones por provincia)



Fuente: Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas SER-Ecuador del Ministerio de Educación, 2009. Elaboración ODNA, 2011

centes infractores y en la desprotección de la niñez marcada por la migración. A continuación se revisarán justamente el resultado de estos avances y tensiones en el derecho a la protección en los últimos 20 años.

2.3.1 Derechos y trabajo infantil

A inicios de 1990, el Censo poblacional reportaba que, un poco más de 600 mil niños y niñas entre 8 y 17 años trabajaba³⁷. Es decir, que tres de cada 10 infantes era trabajador o era un NINI –niños o niñas que ni trabajaban ni estudiaban– y de ellos, ocho de cada 10 no asistía a la escuela. Al interior del país el panorama se mostraba menos alentador. En la Amazonía y en el campo, cerca del 40% de la niñez era trabajadora sin tener la posibilidad de ejercer su derecho a la educación. Si bien las provincias de Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Orellana, Cotopaxi, y Cañar eran las de mayor porcentaje de niños y niñas trabajadores; la mitad de ellos se encontraba asentada en Guayas, Manabí y Pichincha.

Las graves secuelas de la crisis del país, y la ausencia de políticas que procuran la protección de la población, impactaron negativamente sobre la niñez y adolescencia. El número de niños y niñas trabajadoras incrementó en un 20%: un poco más de 100 mil niños y niñas, con respecto a 1990, se incorporaron al mundo laboral, y la gran mayoría de ellos abandonaron la escuela. Paradójicamente, a una década de la ratificación de la CDN, la situación de la infancia trabajadora había empeorado. El deterioro de las condiciones de los hogares afectó sobre todo a la niñez urbana y costeña. Tres de cada cuatro, y seis de cada 10 niños y niñas costeños y de las ciudades vivían en hogares en situación de pobreza. En esas localidades la asistencia al sistema educativo, consecuentemente, tampoco experimentó ninguna mejoría en esa década³⁸. La proporción de niños y niñas trabajadores en las zonas urbanas costeñas incrementó de 19% al 22%, y de 25% al 29%, respectivamente, en tanto que en el campo y en las otras regiones del país se mantuvo sin cambios. Entre las provincias de la Costa donde el trabajo infantil ascendió de manera importante figuraban: Los Ríos, Guayas, Esmeraldas y Manabí, localidades que para el 2000, compartían el mismo porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema³⁸. Igualmente, aunque en menor medida, ese indicador se incrementó en Pichincha y también en las provincias de la Sierra central con alta población rural e indígena: Cotopaxi, Chimborazo y Tungurahua.

Por su histórica condición de doble exclusión, el trabajo entre la niñez indígena y afroecuatoriana, ha sido una constante. En los hogares indígenas y afroecuatorianos las repercusiones de la crisis debilitaron aún más los frágiles modos de sustento de estas poblaciones. La proporción de niños y niñas trabajadores entre esos grupos étnicos fue mayor (INEC, CPV 2001). El 43% de la niñez

indígena y el 31% de la niñez afroecuatoriana, entre 8 a 17 años, trabajaba y de ellos el 56% no asistía al sistema educativo. En el caso de la niñez afroecuatoriana, la cifra era aún más desfavorable: el 70% de los niños y niñas afroecuatorianos no tenía la oportunidad de romper el círculo de la pobreza al no tener educación.

Durante la década de 1990 se incrementaron el número de NINIs, es decir, la niñez que ni estudia ni trabaja. Bajo esta categoría bien pueden estar incluidos niños, niñas y adolescentes que realizan diversas formas de trabajo oculto o trabajo doméstico que no necesariamente es contabilizado por las estadísticas, el análisis que se realizará dará cuenta de esta situación.

La crisis socioeconómica y en particular la ausencia de políticas educativas que eliminen las barreras que impedirían el acceso y la permanencia en el sistema educativo parecerían haber aportado en el incremento de NINIs. Para el 2001, el 14% de los niños y niñas entre 8 y 17 años del país ni trabajaba ni estudiaba. Es decir que, cerca de la mitad de los niños y niñas trabajadores se encontraba vinculado a formas de trabajo oculto o realizando labores domésticas para apoyar al sustento de sus hogares. Las niñas, sobre todo, constituían la mayoría de este grupo a través de estas formas: casi dos de cada 10 niñas de entre 8 y 17 años se dedicaban a este tipo de actividades, principalmente, las vinculadas al trabajo doméstico, ya sea fuera o dentro de sus hogares.

Si la década de 1990 será recordada como el período de pérdida en el combate del trabajo infantil, los primeros 10 años del siglo XXI, en cambio, serán reconocidos por la importante reducción de este problema. Paulatinamente, a lo largo de esta última década, Ecuador ha logrado reducir el número de infantes trabajadores en un 50%. Así, mientras en el 2001, tres de cada 10 niños y niñas, entre 8 a 17 años trabajaban, actualmente, uno de cada 10 lo hace. Las provincias que experimentaron las mayores reducciones a lo largo de estos años fueron: Los Ríos, Manabí, Chimborazo, Carchi, Azuay, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Pichincha, Imbabura, Cañar y todas las provincias amazónicas. En dichos lugares el decrecimiento del trabajo infantil fue de al menos 15 puntos porcentuales. Mientras que en Guayas, Pichincha, Esmeraldas, El Oro y Santo Domingo de los Tsáchilas esa misma cifra bajó 12 puntos porcentuales.

Otro avance significativo es la disminución en los grupos de niños y niñas trabajadores donde las posibilidades de romper el círculo de la pobreza se dificultaban por no acceder a la educación. Así, la reducción en los niños y niñas que sólo trabajaban fue de un 66%, en tanto que en los NINIs la disminución fue de un 50%. Este importante avance ha hecho que en la actualidad la proporción de niños y niñas en mayor riesgo se reduzca considerablemente: 4% y 7% de los niños y niñas de 8 a 17 años, sólo trabaja o no

³⁷ La categoría de niñez trabajadora ha sido construida a partir de los tres grupos que encierran la tipología de trabajo infantil: (i) niños que trabajan, (ii) niños que trabajan y estudian y, (iii) niños que no trabajan y no estudian (SIISE, 2010). Se incluye la última categoría por los problemas de registro que presentan los CPV al dejar por fuera el trabajo no remunerado.

³⁸ Para el análisis en torno a la educación, referirse al apartado "Educación" de este mismo artículo.



trabaja y no estudia, respectivamente. Entre los NINIs las disminuciones más importantes se dieron en la mayoría de las provincias costeñas y en dos amazónicas, donde la asistencia escolar aumentó importantemente en la última década: Manabí, Esmeraldas, Los Ríos, Santa Elena, Orellana y Sucumbíos. En todas esas localidades, la disminución de los niños y niñas trabajadores ha sido mayor al promedio nacional. Igualmente, la reducción de niñas que ni estudian ni trabajan, en el ámbito nacional, ha sido significativa, el doble con respecto a los varones. En cambio, la disminución de la niñez trabajadora se registró sobre todo en la Sierra y en la Amazonía, destacándose las provincias con importante presencia de niñez indígena y/o rural. Entre ellas constan: Azuay, Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Tungurahua y Zamora Chinchipe. En la última década, también se ha producido una reducción importante entre los adolescentes trabajadores (15 a 17 años), del 24% al 11%. Así, las reducciones más importantes se registran entre los grupos de mayor exclusión social, a saber: los niños y niñas indígenas, afroecuatorianos, rurales y adolescentes. En estos grupos, el porcentaje de niñez trabajadora ha caído a la mitad. Sin embargo, la infancia indígena y afroecuatoriana trabajadora continúa siendo mayor con respecto a sus pares blanco-mestizos.

Uno de los esfuerzos más importantes de la última década ha sido incorporar a las niñas y niños trabajadores al sistema escolar, ya sea combinando el mundo laboral con el

escolar, o transitando única y directamente al ámbito escolar. Mientras que en el 2001, el 82% de los niños y niñas trabajadores de 8 a 17 años no asistía al sistema educativo, en la actualidad, esta cifra ha caído al 76%. Entre el 2001 y el 2010 el porcentaje de niños y niñas que no trabajaba y estudiaba pasó de 71% a 85%. Este importante incremento, sobre todo se observa en las provincias serranas y costeñas, y en menor medida en las amazónicas. Uno de los grupos sociales donde se dan importantes aumentos es en los adolescentes. Entre el 2001 y el 2010, según los datos procesados a partir de los Censos poblacionales, el porcentaje de jóvenes de 12 a 14 años y de 15 a 17 años, que sólo estudia pasó del 69% al 87%, y del 49% al 69%, respectivamente. En Chimborazo, Loja y Tungurahua, provincias con alta incidencia de trabajo infantil, es donde se registra el mayor porcentaje de niños y niñas trabajadoras asistiendo a la escuela pues desde hace varios años se ha logrado combinar el mundo laboral con el escolar.

Estas importantes reducciones en el trabajo infantil se explicarían por una combinación de factores sociales y estatales. Entre ellas: las paulatinas mejorías en el ingreso promedio de los hogares (de \$225 a \$580), y la consecuente reducción de la brecha entre ingreso promedio y canasta básica; la mejoría de las condiciones laborales de la población adulta; la disminución de la pobreza y de la extrema pobreza; la puesta en marcha de políticas educativas a favor del ingreso y permanencia de la niñez trabajadora

en el sistema escolar (véase gráfico 36); y el incremento del control por parte de las autoridades laborales para sancionar a quienes infringen la ley contratando a niños, niñas y adolescentes. La combinación de todos estos factores habría incidido en la reducción del trabajo infantil. Sin embargo, se ha de mencionar, como sugieren Ponce y Falconí (2011), que la reducción del trabajo infantil, en los últimos tres años, parece tener una particular relación con las mejorías en la garantía del acceso a la educación. Como demuestran esos autores, en el país históricamente ha existido una fuerte asociación entre el ciclo económico y el trabajo infantil. Es decir, que a mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), mayor incremento de trabajo infantil. A la luz de los resultados que deja una mejoría en el acceso y permanencia de la niñez y adolescencia en la escuela, esta asociación se detiene y para el año 2008, se observa que a pesar del crecimiento del PIB, la incidencia del trabajo infantil se mantiene y no se incrementa (Ponce y Falconí, 2011). Lo que implica que nuevos factores, como los ya mencionados, habrían intervenido para romper esta relación entre el ciclo económico y el trabajo de la niñez y adolescencia (véase gráfico 35).

Por otra parte, estos importantes cambios también se inscriben en las transformaciones estatales ocurridas en los últimos años: la recuperación del Estado y la re-conexión entre la política social y económica. A pesar de que en 1997 con la creación del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, CONEPTI³⁹, con la ratificación de la CDN y del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se creó el marco para que la política pública reduzca el trabajo infantil a partir de la mejoría de las condiciones de trabajo de los adultos (García, 2010), no fue sino una década más tarde que dicha concepción fue asumida por la política pública. Así, a través de la recuperación de la función planificadora del Estado –con la creación del Plan Nacional del Desarrollo y ahora el Plan del Buen Vivir–, uno de los objetivos nacionales para la planificación es garantizar un trabajo digno, estable y justo como una de las condiciones indispensable para alcanzar el libre desarrollo de los ecuatorianos y ecuatorianas. De ahí que éste sea un punto de quiebre en el abordaje de la política pública fundamental para la reducción del trabajo infantil, pues coloca los acentos sobre las causas estructurales del problema.

Actualmente existe una mesa de trabajo político-técnica, conformada por representantes del Ministerio de Relaciones Laborales, del MIES-INFA y del CNNA. Dicha mesa define y coordina acciones estratégicas en materia de trabajo infantil, tomando en cuenta la rectoría, los roles y las funciones de cada institución pública en el nivel nacional y local (MRL, 2011). A su vez la mesa cuenta con la asesoría técnica de Desarrollo y Autogestión, DYA, una de las ONGs que ha logrado desarrollar un modelo de intervención exitoso frente al trabajo infantil recibiendo el apoyo financie-

ro de organismos y organizaciones internacionales para trabajar en el tema (MRL, 2011). Así, ésta recuperación y re-organización del Estado ha permitido en el ámbito del trabajo infantil, generar una buena gestión sistémica entre diversos actores. Estas transformaciones institucionales acompañadas por los nuevos énfasis colocados sobre la política social intentan transformar la realidad del trabajo infantil en el país en los últimos años.

A pesar de los avances en la reducción del trabajo infantil todavía perduran falencias en la atención integral que de ser revertidas aseguraría el cumplimiento de los derechos de la niñez trabajadora. Entre los pendientes están: el 77% de la niñez trabajadora no estudia. En la Costa y en la Amazonía, ocho de cada 10 niños y niñas trabajadores no asiste a la escuelas, mientras que en la Sierra esa cifra alcanza a siete de cada 10 infantes trabajadores. En segundo lugar, se ha detectado que los docentes de las escuelas, a las que asiste la niñez trabajadora, desconocen la problemática que implica ser alumno y trabajador a la vez, y no suelen estar capacitados para responder ante estas complejas realidades de la infancia (García, 2010). En ese sentido, podrían resultar innovadores los programas de educación básica acelerada o los esquemas educativos adaptados a las necesidades específicas de la niñez trabajadora que se están implementando en el país⁴⁰. Sin embargo, es necesario que éstos últimos sean elevados a nivel de política pública e implementados bajo un sistema integral de acciones que permita avanzar en el tema.

En tercer lugar, la extrema pobreza de los hogares, impide garantizar la reproducción social y económica, continúa obligando a las familias a subsistir con la “ayuda” económica de sus niños y niñas, algo que debería ser cubierto por una política integral de protección social.

En cuarto lugar, la importancia del trabajo infantil entre la población indígena y rural: Chimborazo, Loja, Cotopaxi y Bolívar registran los porcentajes más altos de niños y niñas, entre 5 a 17 años, que trabajan. Estos datos indican que en esas localidades la mano de obra infantil sigue siendo una importante fuente para el sustento en las economías agrícolas de las familias serranas rurales e indígenas. Igual situación se observa en las provincias fronterizas del sur y norte del país tales como Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, El Oro y Loja (ver mapa 9).

Según el estudio de Ponce y Falconí (2011), aún cuando se observa un descenso en estas dos décadas, en el último trienio (2006-2009) no se encontró ninguna reducción significativa de la incidencia del trabajo infantil entre los niños y niñas más vulnerables: indígenas, del quintil más pobre y del área rural (Ponce y Falconí, 2011).

Con respecto a la pertenencia geográfica, el 40% de la niñez trabajadora continúa concentrada en las tres provin-

³⁹ El CONEPTI fue creado con el objetivo de coordinar acciones y dar respuestas integrales al problema del trabajo infantil en el Ecuador. A través un Comité tripartito se buscaba promover un diálogo social y establecer la co-responsabilidad frente a dicho problema entre actores estratégicos: el Estado, el sector empresarial y los trabajadores. Adicionalmente, en calidad de asesores dentro de ese comité, constaban representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática, de la OIT, UNICEF, y del Foro Social Florícola y de Bananeros (CONEPTI, 2008).

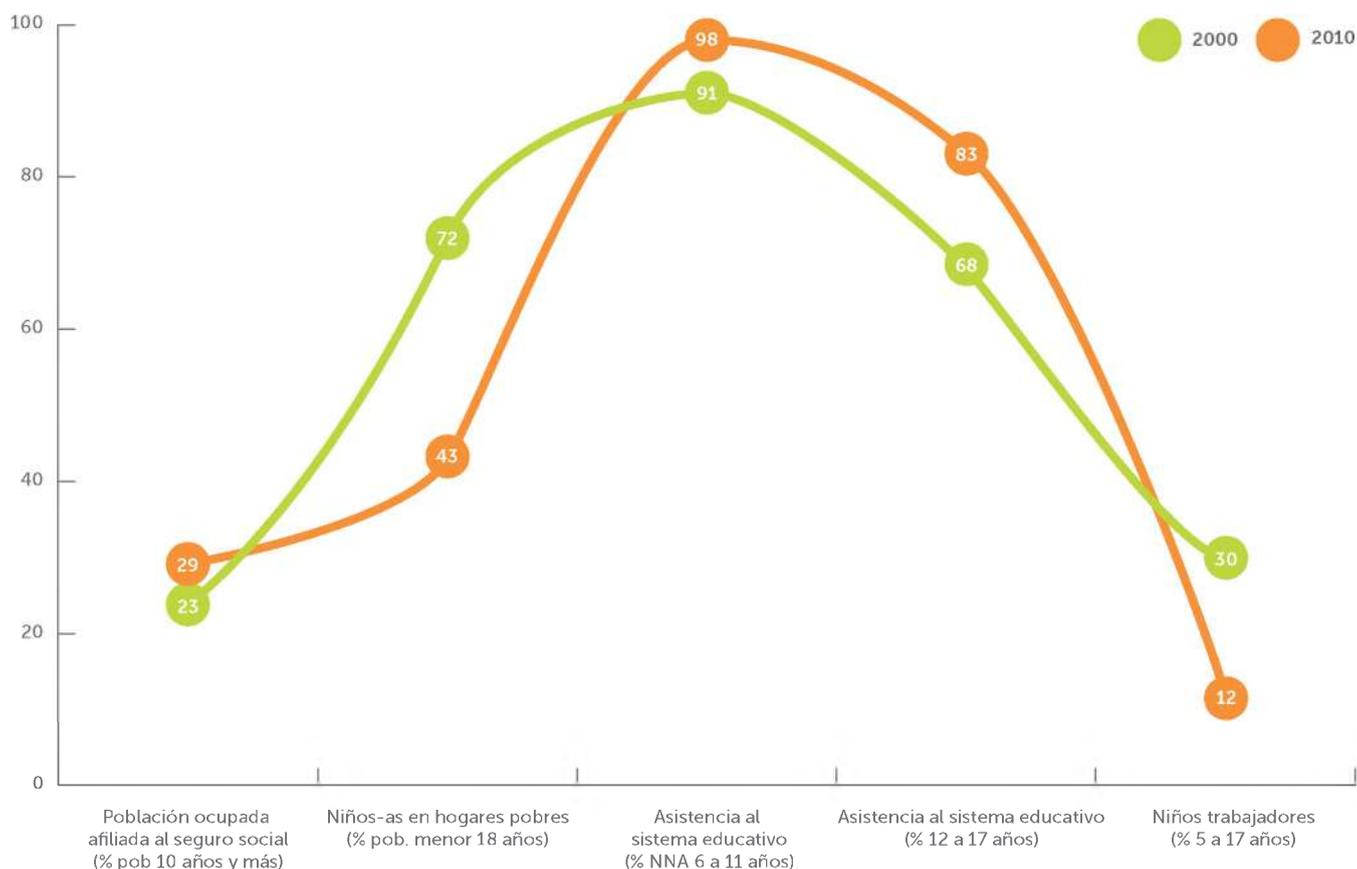
⁴⁰ Estos programas desarrollados por el DYA e implementados en sus zonas de incidencia en el país han sido trasladados hacia instancias públicas como es el caso de la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, (Guerra, 2011). Este programa se está implementando con éxito por dos años en la capital. Así, al momento 2 mil adolescentes se benefician de esta iniciativa del DMQ (Agencia Pública de Noticias DMO, 2011).

Gráfico No. 35 Relación entre el crecimiento económico y el trabajo infantil, 2003 - 2009



Fuente: (Ponce y Falconi, 2011). En base a las Encuestas ENEMDUR (2003-2009) y los indicadores económicos del Banco Central del Ecuador. Elaboración, Ponce y Falconi, 2011.

Gráfico No. 36 Factores que inciden en la reducción del trabajo infantil, 2000-2010



Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2001. INEC, ENEMDUR 2000 y 2010. SIISE, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

cias más grandes y urbanizadas del país: Guayas, Pichincha y Manabí. Esta tendencia no ha variado desde el 2001 y posiblemente se deba a que en esas provincias, y en particular en las ciudades, se registran las peores formas de trabajo infantil. Además, a lo largo de estos últimos 10 años, las reducciones del trabajo infantil en Guayas y Pichincha han sido las menos importantes.

Por otra parte, si bien se han producido reducciones importantes en el trabajo de las niñas, su proporción sigue siendo mayor con respecto al de los varones en cuanto al trabajo no remunerado se refiere. Más niñas que niños continúan sin trabajar y sin estudiar, y esta proporción puede variar aún más cuando se incrementa la edad.

Finalmente, a pesar de haber reducido el número de niños y niñas trabajadores, la intensidad del trabajo que realizan se habría incrementado en algunos grupos. Tal como muestra el estudio de Ponce y Falconí (2011), mientras que en el período 2003-2006 se registró un descenso en la intensidad de las horas de trabajo de los infantes, entre el 2006 y el 2009, en cambio, se encontró un estancamiento o un aumento de dicha intensidad. Por ejemplo, para el mismo periodo, entre los niños y niñas trabajadores, la intensidad aumentó de 24.8 horas a la semana a 27.8 horas semanales (Ponce y Falconí, 2011). Llama la atención el aumento en el promedio de horas a la semana dedicadas a actividades domésticas de los niños y niñas que ni trabajan ni estudian, pues entre 2006-2009 pasó de 11 a 17 horas promedio (Ponce y Falconí, 2011). Siendo así, es fundamental propiciar políticas que busquen remplazar las horas destinadas al trabajo de los niños y niñas por horas dedicadas al tiempo libre.

En suma, tal como se ha visto, todavía persisten ciertas limitaciones que urgen de acciones estatales para combatir y erradicar el trabajo infantil. Sólo la puesta en marcha de programas que apunten a transformaciones estructurales que reviertan la histórica exclusión social y que suplan la inexistencia de políticas sociales adecuadas podrán revertir esta compleja problemática que aun aqueja a la infancia ecuatoriana.

2.3.2 El derecho a la identificación

El derecho al nombre, a la identificación y a la nacionalidad es el primer reconocimiento formal de la existencia de un niño o niña ante una sociedad. A través de éste se abre la puerta a los derechos y a la protección que el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos y ciudadanas. En la región latinoamericana y caribeña, el 92% de los niños y niñas menores de 5 años ha sido reconocido a través de su inscripción de nacimiento (UNICEF, 2009). Todo parecería indicar que los importantes avances logrados, en estos 20 años, en América Latina, han permitido mejorar notablemente el cumplimiento de este derecho.

En Ecuador también se han realizado grandes esfuerzos a través de las campañas de cedulação y registro apoyadas desde diversas instancias del Estado –MIES-INFA, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Registro Civil–, junto con UNICEF, para garantizar el reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos. Para el 2006 se estimaba que en el país existían alrededor de 1.5 millones de ecuatorianas y ecuatorianos indocumentados, y de éstos alrededor de 600 mil eran niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (ODNA, 2006b). Al momento, los últimos datos del Censo de 2010, demuestran que estas cifras son mucho menores: 161 mil ecuatorianos y ecuatorianas se encontrarían indocumentados, de esta cifra el 93% serían niños y niñas menores de 18 años, y entre éstos el 95% pertenecería a la infancia en los primeros años.

De ahí que, a pesar de estos notables avances, en el país todavía el 10% de los niños y niñas menores de 5 años se encuentra indocumentado. Es más, dicha incidencia continúa concentrada en las provincias fronterizas y en los grupos excluidos. Así, en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Zamora y Morona Santiago, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas, y en las zonas no delimitadas, más del 10% de los niños y niñas menores de 5 años estarían indocumentados. Asimismo, el 16% y el 11% de los niños y niñas afroecuatorianos e indígenas, respectivamente, no tendría documentos. Otro grupo vulnerable son los niños y niñas que residen en Guayas y Pichincha, las dos provincias que concentran el mayor número de niños y niñas indocumentados (véase mapa 10). Si bien las acciones estatales han permitido mejorar el número de niños y niñas que ejercen su derecho a la identidad, todavía es necesario que desde el Estado se implementen políticas y acciones para resolver esta situación.

2.3.3 Las nuevas formas de violencia

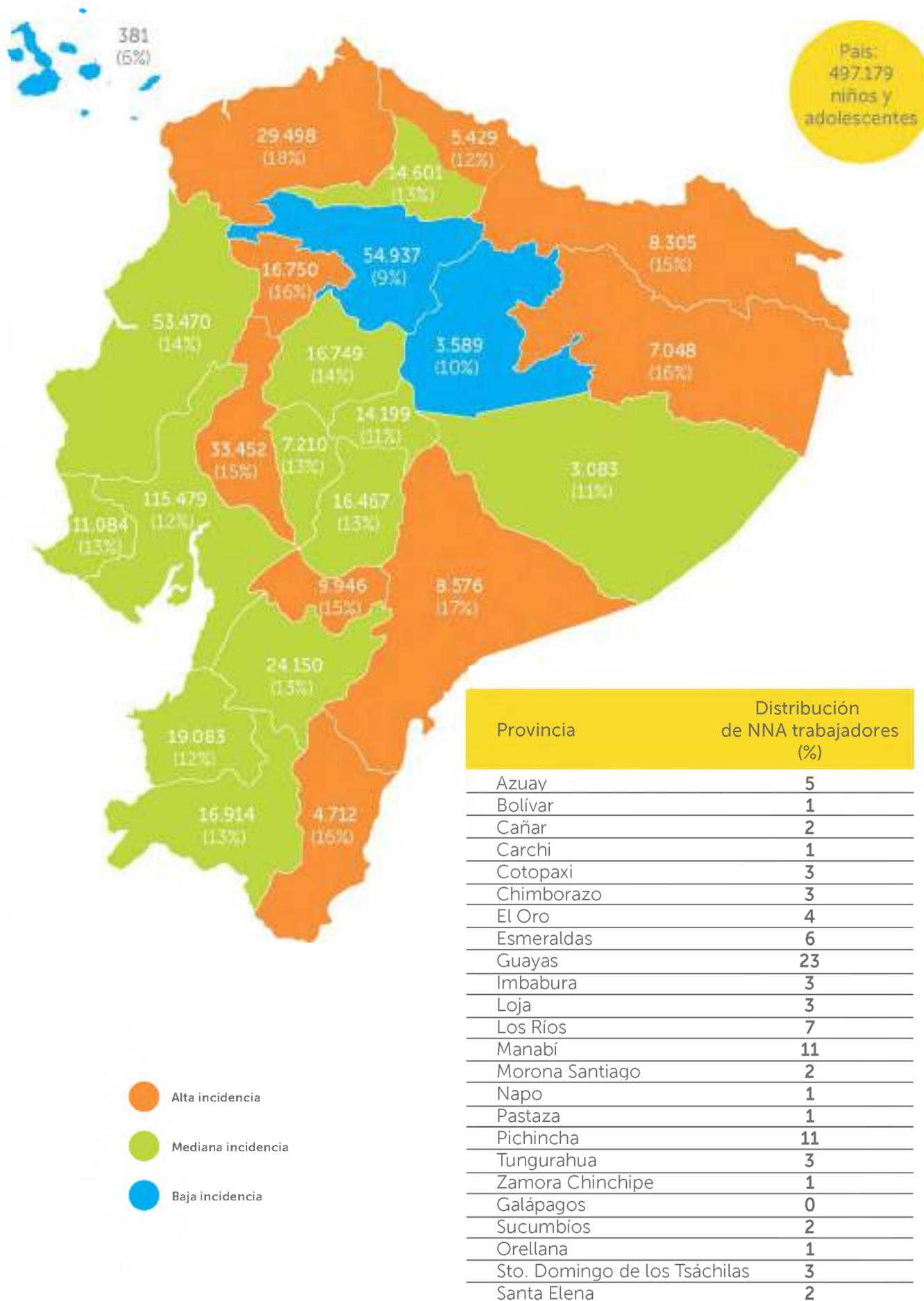
La explotación sexual y la trata⁴¹ de personas representan graves violaciones a los derechos de la infancia. Si bien en el país la esclavitud fue abolida hace 159 años, estas nuevas formas de explotación contemporánea⁴² (la trata de niños y niñas ya sea con fines de explotación laboral, mendicidad y/o la explotación sexual) se practican desde hace varios años.

Una vez más se comprueba que aún cuando existe un marco legal que concibe a los niños y niñas como sujetos de derechos, el surgimiento e intensificación de estos delitos devela claramente cómo las formas de relacionamiento violento que mantiene el Estado y la sociedad con sus niños y niñas van mutando y ponen en jaque todo el inmenso avance legal que reconoce sus derechos. En buena medida, el crecimiento y desborde de estas problemáticas se relacionan con la imposición de los procesos

⁴¹ La trata de niños con diversos fines consiste en el ofrecimiento, la captación, el transporte y/o traslado ya sea dentro del país o hacia el exterior, la acogida o recepción de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación (García, 2009).

⁴² Según las cifras de la Oficina de Lucha contra el Crimen y Narcotráfico de las Naciones Unidas se estima que 12.3 millones de personas experimentan situaciones de esclavitud en el mundo. De ellos al menos dos millones serían niños y niñas que son llevados y vendidos en el comercio sexual (UNDOC, 2010).

Mapa No. 9 Trabajo infantil según territorio, 2010 (Niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabaja)



Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011

económicos-sociales que acompañaron la vida de muchos niños y niñas en estos 20 años. La década perdida, 1990, colocó múltiples limitantes en los aspectos vitales de la niñez y de la adolescencia y sus familias dejando graves secuelas por las situaciones de exclusión y vulnerabilidad social. Así, a pesar de la recuperación que se observa, no necesariamente esta tendencia ha podido ser revertida, constituyendo un campo propicio para el crecimiento y desarrollo de estas problemáticas.

Dimensionar la verdadera magnitud de esta situación constituye un reto por la complejidad que encierran estos delitos. En la mayor parte de casos, los captadores de niños, niñas y adolescentes forman parte de su entorno próximo –familia, amigos o parejas–, lo que impide que estas prácticas sean identificadas como delitos dentro de las comunidades afectadas, además de que la impunidad constituye un obstáculo para lograr justicia. Por otra parte, las redes de corrupción que permiten poner en funcionamiento la trata de personas y la explotación sexual operan ya como parte del crimen organizado, complejizando y volviendo aún más violentas estas prácticas. Es más, en el mundo entero, el negocio de la trata de personas constituye el tercer negocio ilícito más lucrativo, luego del tráfico de drogas y de armas. Se estima que el mercado global de la esclavitud sexual genera alrededor de 32 billones de dólares anualmente (UNODC, 2010).

A pesar del importante sub-registro, a través de las cifras de denuncias que recopila la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), es posible tener una dimensión, aunque reducida, del problema. Entre el 2007 y el 2010, el número de casos atendidos por la Unidad de Trata de la DINAPEN vinculados a la trata con fines de explotación laboral y explotación sexual ha ido en aumento muy rápidamente⁴³. En este periodo se han reportado cerca de 60 casos relacionados con trata con fines de explotación laboral y 108 casos de trata por explotación sexual (DINAPEN, 2011). Sin embargo, las denuncias receptadas por explotación laboral y sexual registradas entre 2005 y 2010, indican que se reportaron 160 casos por explotación laboral y 328 por explotación sexual, de los cuales el 60% ha ocurrido en los últimos tres años (DINAPEN, 2011). Asimismo, las cifras registradas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reportaron que en el año 2009 alrededor de 117 casos de niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de trata habían sido identificados (García, 2009). Otro estudio de la OIT, en cambio, reporta que alrededor de 5200 niñas y adolescentes han sido víctimas de explotación sexual en el país (Revista Vanguardia, 2011). Aún cuando su visibilización puede deberse a una mayor conciencia de las familias y las comunidades para denunciar, ello no descarta la rápida presencia con que han ido avanzando estas formas de violencia contra la niñez y adolescencia en nuestra sociedad.

De ahí que sea posible afirmar que en el Ecuador estén identificados “centros emisores” de explotación laboral

que llevan niños, niñas y adolescentes saliendo desde las comunidades rurales indígenas y mestizas de la Sierra – donde esta práctica lleva alrededor de una década – dirigiéndose hacia destinos como Colombia, Chile, República Dominicana y Venezuela para trabajar en diversos tipos de negocios o en el servicio doméstico (García, 2009). Igualmente, otros estudios vinculados a la explotación sexual comercial han detectado cómo desde Colombia y Perú llegan y salen adolescentes, sobre todo mujeres, para ser explotadas sexualmente en diversas ciudades de estos países (DNI, 2006). Este fenómeno, además, no sólo ocurre a través de las fronteras internacionales sino también al interior del país. Las ciudades de Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas, La Concordia, Manta, Chone, Quevedo, Babahoyo y Machala han sido identificadas como puntos de “enganche” para captar a las víctimas y transportarlas hacia diversas ciudades del país –Guayaquil, Riobamba y Quito y de allí hacia Ibarra, Coca y Lago Agrio– en donde la demanda lo exige (Revista Vanguardia, 2011) (véase mapa 11).

Los escasos estudios cualitativos que han abordado la temática en el país coinciden en señalar algunos problemas que necesariamente deben ser abordados para detener estas nuevas formas de violencia hacia la niñez en el territorio ecuatoriano. Sin embargo, quisiéramos enfatizar en tres de ellos: la extrema pobreza, la mirada de la niñez y adolescencia como mercancía, y la mayor penetración del crimen organizado (Caicedo, 2010; García, 2009 y Cordero, 2011).

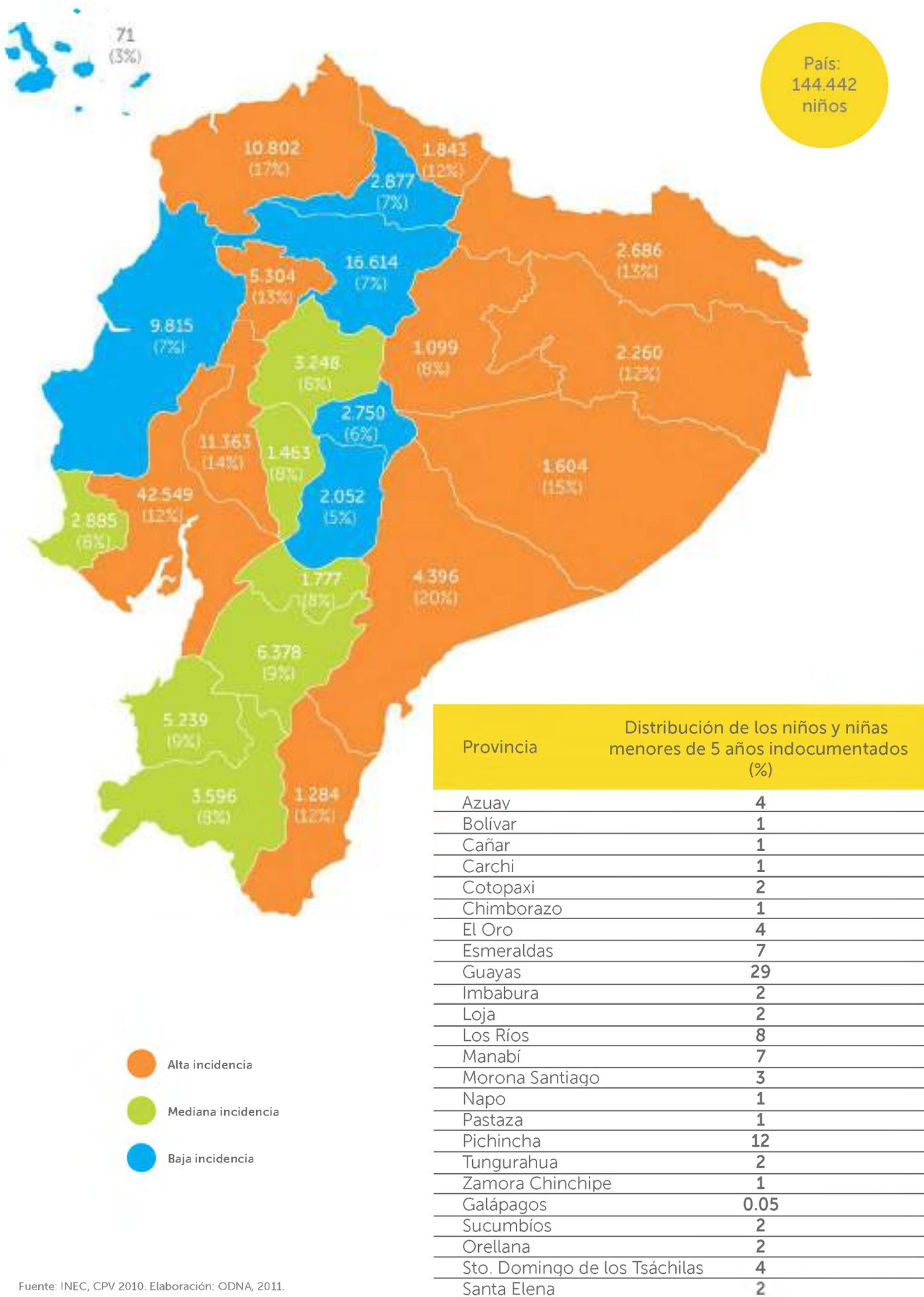
La sobrevivencia en hogares de extrema pobreza incrementa la vulnerabilidad social de los niños y niñas y sus familias para ser explotados. Una característica que atraviesa a esta niñez en abierta desprotección es sobrevivir en la extrema pobreza. De ahí que, no resulte casual que las zonas que han sido identificadas como “centros emisores” y “puntos de enganche” para habilitar estos “negocios”, coincidan con lugares donde el Estado y las políticas sociales, como hemos visto, tienen aún enormes deudas con la infancia y sus poblaciones. Así, en las zonas donde habita la población de niñas y niños más excluidos del país, es decir, las zonas fronterizas y rurales –por lo general con importante presencia de población indígena o afroecuatoriana– la incidencia de niños y niñas viviendo en situación de pobreza extrema⁴⁴ es casi el doble de lo que registra el promedio nacional, y los indicadores del bienestar –educación, salud y protección– también revelan graves deficiencias y brechas en la garantía de los derechos de estos grupos. Adicionalmente a esta población se suma el colectivo de la niñez en situación de refugio o con necesidades de protección internacional, pues la pobreza extrema en la que viven sumada a su condición de refugiados los vuelve altamente vulnerables. La presencia de adolescentes mujeres captadas con fines de explotación sexual en Sucumbíos, por ejemplo, es un hecho que se observa recientemente (Cordero, 2011).

Otro ejemplo a destacar es el de la comunidad de Rodeo Vaquería en Chimborazo, la extrema pobreza de los hogares

⁴³ No se cuenta con registros anteriores porque la información que reporta la DINAPEN solo se levanta desde el año 2005.

⁴⁴ El indicador se refiere a la incidencia de pobreza por ingresos.

Mapa No. 10 **Derecho a la identificación según territorio, 2010** (Porcentaje y número de niños menores de 5 años no inscritos en el registro civil)



Fuente: INEC, CPV 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

ha permitido a varios captadores “negociar” con las familias sobre la vida de sus niños y niñas para enviarlos a trabajar en Colombia o Venezuela por un pago de 1.000 dólares anuales, es decir, por menos de 3 dólares diarios (García, 2009). La concepción de la niñez y la adolescencia como mercancía, la pobreza y el desconocimiento de las familias acerca de los derechos de los niños y niñas, permite a las redes de captadores aprovecharse de estas condiciones.

Por último, la penetración del crimen transnacional organizado complejiza y normaliza estas prácticas. Las redes de corrupción que siempre estuvieron inmersas para habilitar estos delitos ahora son más evidentes y complejas. Una de las poblaciones más vulnerables para ser “atrapadas” por estas prácticas ilícitas son los NINIs, pues a nivel nacional su cifra sigue siendo significativa. Este riesgo ha generado un gran debate en toda la región latinoamericana, ya que se alerta sobre el potencial peligro de que se conviertan en blancos de la ilegalidad. En Ecuador esta situación podría estar a punto de desencadenarse porque no es casual que en provincias como Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena y Manabí, se conjuguen altas tasas de exclusión del sistema educativo entre los adolescentes, con los porcentajes de homicidios entre adolescentes, extrema pobreza, e incidencia de NINIs con las cifras más elevadas del país. Esta condición amerita la formulación de políticas públicas y de intervenciones urgentes e integrales para devolverle a este grupo invisible esperanza y oportunidades de vida, más aún cuando la fuerte penetración del crimen global en todos estos ámbitos ha desbordado el accionar del Estado y ha incrementado la peligrosidad de estas redes que a su paso instauran el miedo entre las sociedades y personas que intentan detener estos delitos. Incluso, ahora llevar adelante investigaciones sociales para evidenciar cómo operan estas formas de relacionamiento violento hacia la infancia resultan altamente peligrosas (Cordero, 2011; Revista Vanguardia, 2011).

Los niveles de corrupción que involucran a distintas instancias estatales habilitan el funcionamiento de esas redes ilícitas globales. Por ejemplo, según el estudio de la OIT (s/f), a partir de la falsificación o adulteración de documentos se ha “permitido” que alrededor de 5.200 niñas y adolescentes, principalmente entre 15 y 17 años de edad, sean explotadas sexualmente y que se habilite el tráfico de varios niños y niñas por la vía legal pero con documentos adulterados (Revista Vanguardia, 2011). Igualmente, en informes presentados por la Defensoría del Pueblo, DPE, se destaca que, a partir de versiones de la Fiscalía, existen sospechas de que algunos uniformados se encargan de alertar sobre redadas a centros de tolerancia a cambio de “cortesías” sexuales para permitir que estos negocios sigan en funcionamiento y explotando a chicas menores de edad y mujeres (DPE, 2011). Igualmente, a partir de testimonios recogidos a las víctimas, este informe da cuenta de cómo supuestos policías de migración “dejan” pasar a

las jóvenes víctimas o incluso las transportan a través de la frontera entre Ecuador y Colombia (DPE, 2011).

De ahí que una de las revelaciones más brutales de estos estudios sea que en estos años, desde el Estado y la sociedad vamos habituándonos y legitimando estas formas de violencia contra la niñez, donde la vida de cientos de niños, niñas y adolescentes se convierte en una mera mercancía que permite el enriquecimiento de las redes de traficantes y explotadores a costa de promesas vacías y engaños para salir de la pobreza.

Por ejemplo, en Lago Agrio existe la aceptación social de que las adolescentes jóvenes se relacionen íntimamente con personas mucho mayores como una forma de “surgir” y salir de sus hogares; asimismo, los sitios donde se practica la explotación sexual hacia niñas y adolescentes han dejado de ser clandestinos (Cordero, 2011). Igualmente, en Esmeraldas el “ofrecer” a la hermana o hermano para ser explotados sexualmente es una práctica normalizada entre muchas familias y ya no es únicamente una cuestión que afecte a las niñas y chicas adolescentes sino también a los niños. Es más, la industria de la explotación sexual en Esmeraldas tiene un carácter más estratificado y ordenado que oferta diversos tipos de servicios sexuales entre los que se incluyen a niños, niñas y adolescentes (Cordero, 2011). Asimismo, entre los jóvenes kiwchwa-otavalos que han llegado a Bogotá, las formas de explotación que experimentan solamente son interpretadas como tales cuando los tratantes les han engañado, porque reciben menos dinero del pactado inicialmente, cuando trabajan en la calle o no reciben alimentación (Caicedo, 2010). Aún cuando se intenta diferenciar que algunas formas de explotación ya no son “socialmente aceptadas”, simultáneamente se enfatiza la idea de que la trata de niños no es trata porque los traficantes cumplieron con la palabra o porque los padres aceptaron las condiciones o porque los niños, niñas y adolescentes acordaron irse como migrantes para trabajar (Caicedo, 2010). De la misma forma, para algunos funcionarios de empresas puede resultar “normal” contratar mano de obra infantil para ser explotada a través de contratistas que buscan a jornaleros entre las familias más pobres (Revista Vanguardia, 2011)⁴⁵. Igualmente, como se registra en los reportes de la Defensoría del Pueblo, desde las instituciones estatales llamadas a proteger y velar por la seguridad y justicia varios elementos negativos habilitan la re-victimización por omisión de la justicia y desprotección de las víctimas.

De cara a los hechos, el desafío para combatir estas formas de explotación contemporánea es inmenso e impone retos institucionales, socioeconómicos y culturales. De ahí que, como bien señala Margarita Carranco (2011), desde el ámbito institucional una política pública para combatir estas formas de explotación debe trabajar en cinco frentes: 1) prevención, 2) protección, 3) atención y restitución de los derechos, 4) control oficial y social; y 5) sanción para evitar la impunidad (Carranco en Revista Vanguardia,

⁴⁵ Una reciente intervención de la DINAPEN permitió rescatar de una empresa floricultora en Machachi a 80 niños que trabajaban en situaciones extremas, donde su personal de recursos humanos reconoció haber solicitado mano de obra infantil para reducir los costos en la producción (DINAPEN, 2011).

Mapa No. 11 Itinerarios de la trata de personas en Ecuador



Fuente: Policía Judicial y Red Antitrata en Revista Vanguardia, 2011. Elaboración: Policía Judicial y Red Antitrata en Revista Vanguardia, 2011

dia, 2011:15). Sin embargo, las acciones estatales en torno a estas problemáticas se muestran todavía muy débiles y lentas para enfrentar las múltiples y complejas causas que habilitan la trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Aun cuando el país, por la presión de varias organizaciones de la sociedad que trabajan en la defensa de los derechos humanos, ha logrado establecer un Plan Nacional Anti-trata y una Secretaría Técnica que luego de conformarse en el Ministerio de Derechos Humanos ha pasado al Ministerio del Interior, esta ruta de acción no cuenta con un presupuesto asignado para llevar adelante todas las acciones.

Asimismo, si bien en el año 2005 las reformas realizadas al Código Penal permitieron penar la trata con fines de explotación sexual, es necesario suplir los graves vacíos que deja la legislación nacional permitiendo la impunidad abierta. Tal como alertaba Defensa de los Niños y Niñas Internacional, DNI, la reforma dejó varios vacíos legales que permiten la impunidad, como no sindicalizar judicialmente a los usuarios que demandan sexo o pornografía mediante la explotación de niños, niñas y adolescentes. De igual forma, estas reformas no facilitan la denuncia de terceras personas o las acciones de juzgamiento para los explotadores y las redes que están detrás de estos negocios dejando en impunidad estos delitos (DNI, 2006). Por otra parte, existe un vacío legal en torno a la explotación laboral pues ésta no se considera un delito y únicamente puede penalizarse a los involucrados si se logra establecer que existió una violación de los derechos laborales de los niños y niñas afectados (García, 2009). Las denuncias presentadas por la Defensoría del Pueblo evidencian, precisamente, estas omisiones al demostrar la poca capacidad y voluntad del Estado para abordar en general las problemáticas que encierra la trata de personas: de 3.000 causas que se inician sobre delitos de trata, entre ellas de niños, niñas y adolescentes, solamente el 1% llega a tener sentencia (DPE, 2011).

Desde el ámbito de la atención y la restitución de los derechos, la ausencia del Estado ha sido aún más evidente. No existen políticas claras de protección, ni de restitución de derechos para atender a las víctimas. Los escasos modelos de atención desarrollados provienen desde el sector de las ONGs, que resultan insuficientes para atender a las víctimas y, en algunos casos, pueden terminar re-victimizando a los niños y niñas. El informe de la Defensoría del Pueblo (2011), asimismo, resalta algunos problemas en torno a la aplicación de programas y protocolos establecidos para restituir los derechos de los niños y niñas rescatados en casos de trata. Por ejemplo, para el ingreso al programa de protección de víctimas, los niños y niñas requieren que la aceptación en el programa sea solicitado por los representantes legales, que son generalmente el padre y/o la madre. Sin embargo, en la mayoría de casos, como hemos visto, son sus mismos familiares los que habilitan la trata de niños, niñas y adolescentes (DPE, 2011). Así, aun cuando en algunos procesos se ha pasado por alto este requisito, esto

no constituye una generalidad. En unas oportunidades se ha intentado suplir este requisito solicitando la autorización a los Jueces de la Niñez y Adolescencia, sin embargo, se ha podido evidenciar que este pedido ha demorado en su tramitación o inclusive ha sido negado. De igual forma, la ausencia de albergues y espacios adecuados en distintos lugares del país donde puedan ser acogidas las víctimas implica que deban ser trasladadas hacia la capital para poder recibir protección (DPE, 2011). De ahí que sea fundamental para el Estado abordar esta gran deuda, a través de la diversificación de programas de protección y restitución de los derechos, que eludan prácticas paternalistas, autoritarias, clasistas y discriminatorias.

Por otra parte, resulta vital mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más excluidas de nuestra sociedad, ya que la explotación sexual y la trata de niños y niñas encuentra un asidero perfecto en los contextos donde, por causa de la desprotección estatal, la pobreza y la desigualdad social se expresan con mayor intensidad. Sin duda alguna, el mayor reto que tienen el Estado y la sociedad ecuatoriana es “desnaturalizar” estas formas violentas de relacionamiento para con su infancia y adolescencia.

2.3.4 Desprotección y movilidad humana⁴⁶

Otra de las transformaciones que surge con fuerza en las últimas décadas en el país es la inserción del Ecuador en las dinámicas globales de la migración internacional contemporánea. Mientras el Ecuador se abre camino como un país con una cuádruple condición migratoria—emisor, receptor, de retorno y de tránsito—las respuestas que desde la política pública acompañan a los cambios que en la vida de la infancia ocasiona esta realidad, son poco comprendidas y lentas todavía. La apertura del Ecuador como país receptor de inmigrantes a partir de la llegada de la población colombiana con necesidades de protección internacional por la agudización del conflicto colombiano, devela las dificultades y desafíos que enfrenta la niñez y sus familias que arriban a nuestro territorio. Aún cuando el Estado y la sociedad ecuatoriana ensayan importantes esfuerzos para asegurar los derechos de estas poblaciones, existen problemas en la atención de ciertas garantías básicas como son la vivienda, la educación, la protección, el derecho a la familia y la convivencia cotidiana en la sociedad ecuatoriana. Se observa que estos niños y niñas acceden a viviendas precarias, muchas veces sin garantizar las necesidades básicas. Otra dificultad, está vinculada con el derecho a la educación: a pesar de los esfuerzos estatales y de las organizaciones sociales que trabajan por los derechos de los migrantes y refugiados, en la práctica continúan los problemas en el acceso y la permanencia (Escobar García, 2010).

La pobreza, la incompreensión de las autoridades escolares ante los trámites administrativos que deben realizar

⁴⁶ Este apartado sistematiza y recoge las principales reflexiones del documento preparado por Soledad Álvarez Velasco y Alexandra Escobar para UNICEF-Ecuador para el taller "Migration and Social Protection Nexus" realizado en Nueva York en diciembre 2010.



para obtener matriculas en un centro educativo, junto a la discriminación que enfrentan por parte de sus pares dificultan, muy frecuentemente, la posibilidad de educarse (Escobar García, 2010). Incluso ahora con la llegada de otras nacionalidades que no hablan castellano, la política educativa debería considerar alternativas para asegurar el derecho legítimo y reconocido a la educación de todos estos niños y niñas, pues como vimos en la sección inicial otros colectivos infantiles –haitianos, chinos, pakistaníes, africanos– han arribado al país en busca de oportunidades. Por otra parte, también están los nuevos códigos de convivencia a los que deben adaptarse, así como el incumplimiento del derecho al nombre ante la ausencia de papeles de sus padres⁴⁷. De manera particular, preocupa el cumplimiento del derecho a la familia de estos niños y niñas. Según los reportes de ACNUR, existen niños, niñas y adolescentes que cruzan la frontera no acompañados⁴⁸ o separados⁴⁹ de su familia por huir de un conflicto (ACNUR, 2011). Frente a estos hechos, existen varios vacíos de protección como son el acogimiento y la representación legal de estos jóvenes no acompañados. En definitiva, el gran desafío es cómo generar espacios de protección para aquellos adolescentes que no cuentan con el apoyo de la

familia o de un acogimiento institucional. Entre los niños o niñas separados, en cambio, los vacíos de protección se expresan en torno a cómo formalizar la representación legal de sus nuevos tutores, así como en el establecimiento de un seguimiento y acompañamiento a estas nuevas familias para evitar que se cometan violaciones contra sus niños y niñas. Finalmente, otro tema que preocupa es el abordaje de las cicatrices emocionales, en especial en casos donde el exilio forzado ha sido resultado de violencia (Escobar García, 2010). ¿Cómo hacer frente a los dolores y sufrimientos con que cargan estos niños y niñas y sus familias? Esa es una tarea fundamental para lograr restituir sus derechos violentados.

Nuevamente las huellas emocionales que deja la partida los padres y las transformaciones que sufren las instituciones sociales claves en su vida—la familia y la escuela—ponen al descubierto varias preocupaciones y desprotecciones en la vida de la niñez dejada atrás. Así, entre las mayores dificultades están las posibles situaciones de maltrato –físico, psicológico y/o sexual—que pueden experimentar estos niños y niñas por parte de sus nuevos cuidadores—familiares o vecinos—. Si bien a través de los

⁴⁷ Un reporte de la Defensoría del Pueblo deja ver cómo desde el Registro Civil existe poca voluntad desde las autoridades para hacer frente a los casos paradigmáticos de niños y niñas nacidos en Ecuador pero con padres migrantes y/o refugiados que no pueden ser reconocidos como ciudadanos ecuatorianos porque sus padres no tienen papeles. Una última resolución de esta institución obliga a los padres a presentar los movimientos migratorios para cotejar con la época de la concepción, además de que las inscripciones para estos niños y niñas solo pueden efectuarse en Guayas y Pichincha (DPE, 2011).

⁴⁸ Los migrantes menores de 18 años suelen haber sido separados de su padre o madre y de otros familiares y no están bajo el cuidado de un adulto que, por derecho o por costumbre, tiene tal responsabilidad (ACNUR, 2011).

⁴⁹ Este grupo se refiere a las personas menores de 18 años que han sido separados de su padre, madre o de su tutor por derecho o por costumbre, pero no necesariamente de otros familiares (ACNUR, 2011).

mecanismos de la familia transnacional se trata de mitigar la vulnerabilidad que implica relacionarse a la distancia, no por ello los conflictos cotidianos que resultan de las relaciones de poder desigual al interior de los hogares son ajenos a la realidad. De ahí que uno de los mayores conflictos que debe ser abordado urgentemente son los impactos emocionales producto del sufrimiento y el dolor que implica ser hijo a la distancia. Este tema demanda acciones puntuales como la asistencia psicológica para restablecer y asegurar el bienestar emocional de los niños y niñas y su entorno familiar.

La adopción de nuevos roles como parte de las transformaciones que experimenta la organización familiar también depara algunos problemas, especialmente entre la población adolescente. Por una parte la carga de trabajo para las niñas y adolescentes se incrementa en la medida en que deben atender a sus hogares como si fueran madres adultas, o en el caso de los varones asumir el rol de padre y de proveedor del hogar cuando las remesas llegan a faltar o son insuficientes. En ambos casos el derecho a la educación puede ser vulnerado, truncando sus oportunidades de vida a futuro y con esto la reproducción de la misma práctica migratoria como única alternativa para construir un mejor futuro para su familia. Asimismo, las brechas generacionales que enfrentan estas nuevas familias —pues la mayoría de niños y niñas quedan a cargo de sus abuelos— pueden originar conflictos entre ellos y sus nuevos cuidadores, ya que son generaciones que ejercieron sus roles paternos en una época distinta y desconocen la realidad presente.

La vulneración de los derechos de la infancia en situación de movilidad incrementa por la consolidación de los discursos de securitización que sustentan las políticas migratorias restrictivas de los Estados y que dificultan los procesos de reunificación familiar por la vía formal. De ahí que, muchos padres y madres ecuatorianos, especialmente en Estados Unidos, deban acudir a la industria del coyoterismo para, a través del cruce de rutas clandestinas, juntar a su familia en el destino. No obstante, los riesgos que corre la niñez y adolescencia al transitar estas rutas “ocultas” son altamente violentos y peligrosos. Según las últimas cifras que reporta el Censo de Población y Vivienda, casi 11.000 niños y niñas dejaron el país para emigrar hacia Estados Unidos entre el 2001-2010. Debido a las características de la política migratoria de este último país, podemos sospechar que muy pocos serían los casos en que se logró una reunificación familiar por las vías formales y que la mayoría sucedieron en el contexto de la migración indocumentada. La cuestión se vuelve aún más preocupante si observamos que la salida de estos niños y niñas sobre todo sucede desde las zonas del país donde la histórica migración hacia Estados Unidos por rutas clandestinas es ampliamente conocida. Desde Cañar y Azuay, por ejemplo, más del 70% de la niñez y adolescencia emigrante, en el periodo 2001-2010, partió hacia Estados Unidos. De

igual manera, un 10% de ellos y ellas dejó el país teniendo solo entre 5 y 11 años de edad, mientras que más del 80% lo hizo durante la adolescencia, especialmente en las edades tardías. Siendo que la mayoría de los emigrantes de esta zona son hombres, gran parte de los que han dejado estas provincias en la última década han sido los varones (ver gráfico 37). De ahí que, al igual que las otras generaciones de jóvenes emigrantes, para estos chicos continúe siendo la emigración hacia el norte una respuesta a la ausencia de oportunidades vitales en esta zona.

Según las cifras del Instituto Nacional de Migración de México, los niños y niñas migrantes ecuatorianos deportados lideran la lista de países sudamericanos. Es más, entre el 2009 y el 2010 su número aumentó. Mientras en el 2009 cerca de 11 niños y niñas y adolescentes fueron deportados desde México por intentar cruzar clandestinamente este país para llegar a Estados Unidos, en el 2010 el número de deportados fue de 48 (Álvarez Velasco y Escobar García, 2010)⁵⁰. Estos datos nos alertan sobre los cambios y los riesgos a los que se exponen la niñez y adolescencia en el presente, pues detrás de este tránsito casi siempre existen redes de traficantes de personas que “habilitan” la migración indocumentada de niños, niñas y adolescentes bajo la complicidad y el silencio de las autoridades migratorias de todos los países por los que van transitando.

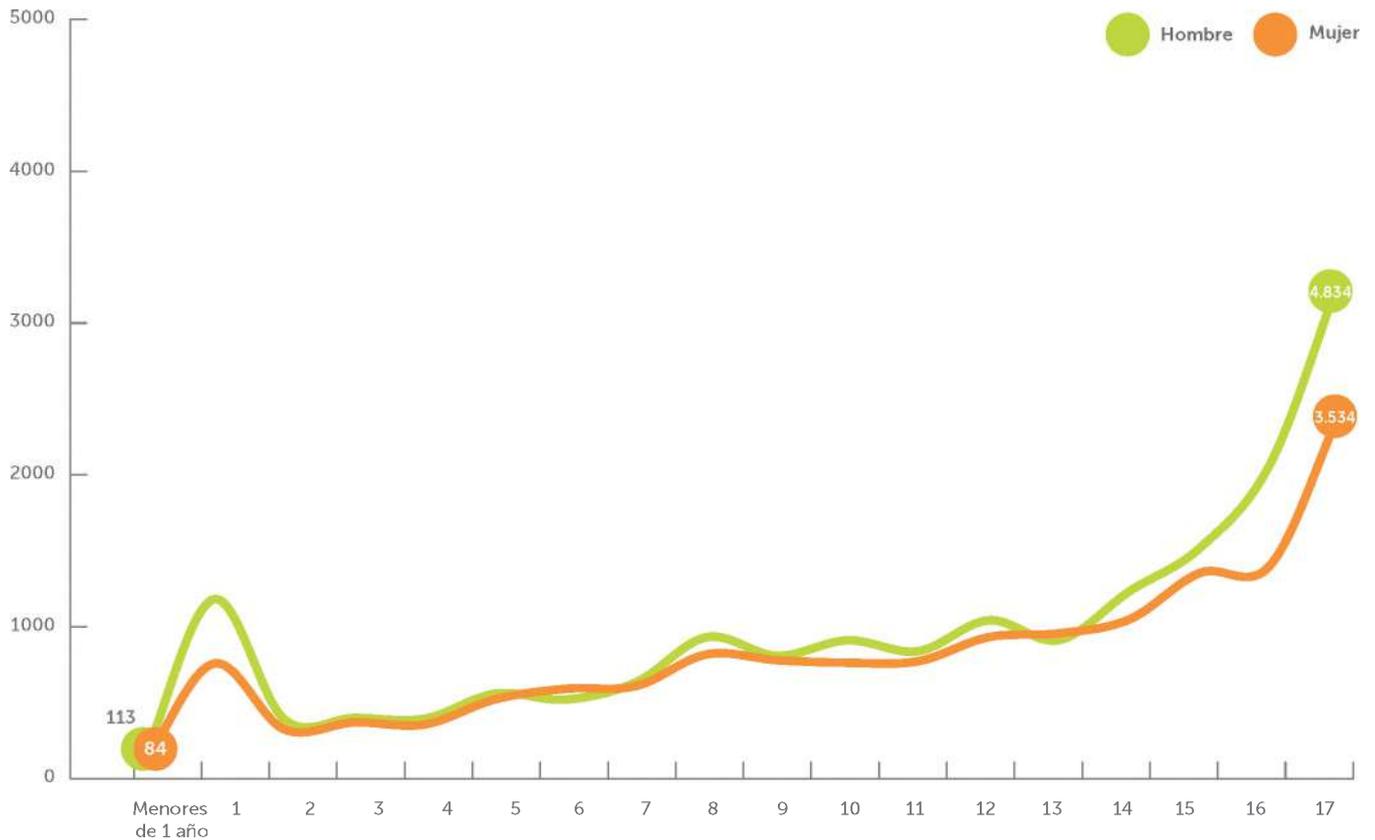
La vinculación de la niñez migrante a redes de tráfico y trata de personas, explotación laboral y sexual, requiere una de las mayores alertas, sin que existan instrumentos legales o de política pública que puedan protegerlos. Es importante señalar que la cuadruple condición migrante del país pone sobre aviso acerca de la llegada de otras nacionalidades que podrían estar arribando al país a través de estas redes, como ha sido el caso de adolescentes haitianos o de otras nacionalidades que se muestran recientes en nuestro territorio (DINAPEN, 2011).

2.3.5 Adolescentes en conflicto con la ley

No cabe duda que los avances legales logrados desde la Constitución de 1998 abrieron camino para alcanzar algunas mejorías fundamentales, al menos a partir del discurso y la normativa, en torno a la situación de la adolescencia en conflicto con la ley. Las transformaciones plasmadas en el Código de la Niñez devolvieron a estos chicos y chicas marginados su condición como sujetos de derechos. En concordancia con ello, y respetando los compromisos de la CDN, el Código de la Niñez desarrolló un cuerpo especial de leyes y una justicia especializada—con jueces y juzgados dentro del sistema de justicia que abolieron a los tribunales de menores— y que, en definitiva, reconocieron a estos adolescentes como infractores y no como delincuentes, pasando a ser juzgados bajo normativas y procedimientos particulares. De ahí que, gracias a estos

⁵⁰ En 2009, se deportaron 4.011 migrantes centroamericanos menores de 17 años y tan sólo 32 provenientes de América del Sur. De esos 13 eran de Ecuador. Once de los 13 eran ecuatorianos—as deportados que tenían entre 12 y 17 años, y sólo en dos casos sus edades estaban entre los 0 y 11 años. Cinco de los trece era migrantes acompañados, mientras que la mayoría, viajaban solos. Llama la atención que en 2010, nuevamente Ecuador ocupó el primer lugar entre los países sudamericanos. A lo largo de este año se deportaron 3.564 adolescentes centroamericanos entre 12 y 17 años; frente a 67 sudamericanos. De estos últimos 48 eran ecuatorianos menores de 17 años. De ese total, 24 viajaban no acompañados y 14 estaban acompañados. De los 48 deportados, 38 tenían 12 y 17 años y 10 eran menores de 11 años (INM, 2010 en Álvarez Velasco y Escobar Velasco 2010).

Gráfico No. 37 **Niñez emigrante, 2010** (Número de niños, niñas y adolescentes emigrantes)



Fuente: CPV, 2010. Elaboración: ODNA, 2011.

avances, no sean penalmente imputables y por tanto su destino no sea una cárcel sino una institución destinada a su re-educación. Dentro de este sistema, las sanciones que aplican los jueces de la niñez a los y las adolescentes infractores son medidas socio-educativas –privativas o no privativas en función de la infracción– para lograr su re-inserción en la sociedad. Así, la creación de los Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores, CAI, para la aplicación de medidas privativas fueron establecidos como espacios que, a pesar de privar de la libertad a los y las adolescentes, se pensaban como centros que procurarían su cuidado, protección y educación.

Siete años después de conseguido este importante avance, un nuevo giro institucional vuelve a levantar esperanzas sobre el tema. Con la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la competencia administrativa de los CAI ha pasado a ser responsabilidad de esta cartera de Estado. En este escenario la propuesta de los CAI intenta recomponer un nuevo modelo para la aplicación de medidas socio-educativas –privativas y no privativas– rescatando el principio de la protección integral de las y los adolescentes que se encuentran en alguna situación de conflicto con la ley penal. Así, el modelo pretende activar los distintos niveles del sistema de protección para restituir su derecho a la salud y a la educación, trabajar en la construcción de vínculos afectivos con la familia o referentes, generar oportunidades ocupacionales-laborales y

trabajar sobre la autoestima para construir proyectos de vida (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011). Como parte de estas transformaciones, de otro lado, se ha generado un nuevo reglamento para los CAI que intenta ordenar y establecer códigos de convivencia y respeto entre el personal que trabaja en estos centros y los adolescentes, precautelando ante todo la protección de los chicos y chicas.

Aún cuando estos avances los protegen desde el marco legal, primero por excluirlos de un mundo delincriminal, segundo por juzgarlos con otros criterios y tercero por recluirllos en espacios que, en primera instancia, son de carácter educativo, esta protección todavía es débil. Con demasiada frecuencia, tal como sugerirán Agudo Sanchíz y Castro Neira en el capítulo siguiente, las representaciones estereotipadas en torno a la relación joven y violencia constantemente permean las relaciones estatales y sociales para entablar formas de relacionamiento violentas contra estos chicos y chicas, que despliegan acciones que niegan permanentemente su condición como sujetos de derechos (Agudo y Castro, 2011).

De lo contrario cómo comprender que, en su mayoría estos chicos y chicas infractores provengan de los estratos populares y más pobres del país, con bajos niveles educativos – sin secundaria o en los peores casos ni la primaria– y sin vínculos afectivos con sus familias. Si bien este

perfil no deslinda la responsabilidad de sus actos, tampoco resulta justo construir a partir de ellos y ellas a los “culpables” de la violencia, cuando, en gran medida han sido las acciones del Estado y la sociedad ecuatoriana las que han habilitado trayectorias de vida construidas desde los márgenes, la exclusión y la violencia.

Una vez que se convierten en infractores estas formas de exclusión se reflejan desde la normativa y la institucionalidad, siendo la misma ley la que reproduce su marginalización y su estigmatización. Así, se ha podido comprobar que los servicios de justicia siguen confundiendo sus competencias al juzgar a los adolescentes infractores (UNICEF, 2008). Los jueces de la niñez muestran menos interés en juzgar los casos de infractores e incluso algunas vacíos que deja el Código de la Niñez y Adolescencia dan cabida para que se violen las garantías procesales básicas de estos adolescentes (UNICEF, 2008)⁵¹.

Asimismo, los recursos humanos trabajando en los servicios y la infraestructura de los centros presentan graves carencias. Las prácticas judiciales no han logrado ser transformadas sustancialmente. El personal que atiende en los juzgados no modifica sus conductas y si a ello se añade la débil capacitación y preparación para asumir las responsabilidades que demanda el Código de la Niñez –tales como las formas escritas de llevar el proceso, mala conducción de las audiencias, la no comprensión de la oralidad y de las medidas socio-educativas– los resultados que tenemos son muy pobres. Por ejemplo, la mayor parte de las propuestas para trabajar con este grupo de adolescentes consiste en mantenerlos en detención hasta que sean juzgados, periodo que no debería exceder más allá de tres meses, pero que con frecuencia suele prolongarse por las deficiencias del sistema judicial y el irrespeto a las normas. En el 2010, de los 500 adolescentes ingresados en los once CAI del país, menos de la mitad había recibido sentencia por su infracción (Dirección de Administración de Centros de Adolescentes Infractores, MJDH, 2011). Tampoco se cuenta con la formación de profesionales especializados para trabajar con los niños y niñas en situaciones conflictivas que permita acompañar sus procesos de re-inserción. Por otra parte, la limitada oferta de los servicios de operadores de justicia –en el país existen solo cuatro juzgados responsables para solventar los casos de adolescentes infractores–, sumado a los inapropiados lugares para desarrollar el trabajo en los juzgados, colocan serias dificultades para llevar adelante los modelos de intervención previstos (UNICEF, 2008).

Aún cuando los CAI fueron concebidos como espacios que aseguren el cuidado, la protección y educación de los adolescentes, como señala el reporte del Consejo Nacional de Control y Substancias Estupefacientes y Sicotrópicas, CONSEP, éstos en su mayoría son centros penitenciarios donde los adolescentes son constantemente vigilados y castigados y donde se replican formas de violencia (CONSEP, 2011: 59). Las serias deficiencias en sus infraestructuras –son establecimientos que fueron construidos en los

sesenta y setenta que no han recibido un mantenimiento adecuado–, también constituye un problema. En su gran mayoría los CAI son entornos nada saludables e inadecuados, sin servicios básicos garantizados e incluso donde existen condiciones de hacinamiento –como es el caso del CAI de Guayas– (CONSEP, 2011). Estas situaciones conjugadas con la débil presencia de programas, la falta de personal especializado y de una respuesta interministerial para atender a las demandas de las y los adolescentes y sus familias, impiden que se puedan aplicar las medidas socio-educativas que dictaminan los jueces. El modelo generado, en suma, aún no logra institucionalizarse, hecho que evidencia la débil protección y garantía de los derechos dentro del marco que nos hemos planteado.

De ahí que sea cuestionable y condenable que como alternativa a “detener” el incremento de la violencia en nuestra sociedad se intente, a partir de la propuesta del Código Orgánico Integral Penal, bajar la edad de inimputabilidad penal de los adolescentes a los 16 años de edad (Proyecto de Ley del Código Orgánico Integral Penal, 2011), en lugar de que el Estado refuerce la creación de mecanismos y condiciones que habiliten la garantía de sus derechos sociales, económicos y culturales. Pues si no se logran cambios sustanciales de carácter social y económico de sus espacios vitales poco o nada habremos cambiado sus vidas.

3- Conclusiones

El análisis hecho a lo largo de este capítulo ha pretendido dar cuenta de cómo, en estos 20 años después de la firma de la CDN, ha transcurrido la vida de la infancia y adolescencia en nuestro país. Dicho repaso nos lleva a afirmar que la comprensión del tema de la infancia tuvo como telón de fondo la ruptura entre la política económica y social impulsada por el paradigma neoliberal. Los resultados de ello arrojan un comportamiento desigual en la garantía de los derechos que ha sido confirmado con los datos presentados. Avances y tensiones en las vidas de los niños, niñas y adolescentes como resultado del acompañamiento o desacompañamiento de las políticas públicas a sus realidades cotidianas. A pesar de los importantes giros dados desde la recuperación del Estado, en el último lustro, todavía quedan puntos irresueltos y poco claros en el cumplimiento de los derechos de la infancia ecuatoriana.

Como lo muestran algunos indicadores sociales, es innegable que en estos 20 se han conseguido varios avances a través del accionar público: la mortalidad de la niñez e infantil descendió considerablemente; incrementó notablemente la asistencia al sistema educativo de la niñez en edad escolar, y últimamente de los y las adolescentes; se redujo importantemente el trabajo infantil y la pobreza extrema por ingreso; mejoraron las condiciones básicas de vida de la niñez y sus familias; y, sobre todo, se saldaron pendientes jurídicos frente a la doctrina de los derechos humanos, en especial los de la infancia. No obstante, existen grandes pendientes que se inscriben en el contexto de un país pobre, desigual y que impide efectivizar el pleno

⁵¹ Por ejemplo, el propio Código de la Niñez le da la competencia al mismo juez para que califique los méritos de la acusación en lugar del Procurador de Adolescentes luego de que ha conocido el caso y se ha formado un criterio, es decir que es el mismo juez el que procede al juzgamiento del adolescente comprometiendo su imparcialidad (UNICEF, 2008).



cumplimiento del Estado de derecho. Los cambios en las familias, la inserción del país en los circuitos migratorios, las dificultades que enfrentan las familias para garantizar su reproducción social, las nuevas dolencias en la salud, la trata y la explotación sexual o laboral, y la incompreensión de que el concepto de la niñez es relacional, han impactado directamente sobre la vida de nuestra infancia. Por ello, la violencia, la pobreza, la desigualdad, la exclusión escolar, la malnutrición, el abuso, la explotación y el maltrato, condiciones en las que crecen miles de niños, niñas y adolescentes en nuestro país, especialmente aquellos que residen en las zona más marginadas y/o que pertenecen a los grupos sociales olvidados, continúa marcando sus vidas.

De cara al término de la primera década del siglo XXI los desafíos que demanda la niñez y la adolescencia de nues-

tro país son enormes y requieren de respuestas y acciones integrales y coordinadas entre todos los actores involucrados. De ahí que la prioridad sea la construcción de políticas públicas que hagan realidad los derechos humanos en la cotidianidad de las vidas de los y las ciudadanas, en especial de los niños, niñas y adolescentes, particularmente de aquellos y aquellas con sus derechos amenazados o vulnerados. Pues si, parafraseando a Danani (2004), las sociedades se construyen en función de los principios que orientan a las políticas sociales (Danani, 2004), bajo los nuevos principios de la Constitución del 2008 –donde se establecen las pautas para construir un verdadero Estado garante de derechos—es posible apostar por dicha transformación y construir una sociedad donde la garantía de los derechos de sus ciudadanos sea una realidad que se teja a lo largo de toda su vida.

Monitoreando el cumplimiento de los derechos

¿Puede medirse el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes? ¿Es posible elaborar una medida que identifique el estado actual de sus derechos y refleje cambios en los años siguientes? ¿Puede compararse la situación de la niñez y adolescencia en los distintos territorios del país? Estas fueron algunas de las apremiantes preguntas que desafiaron al Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, para que junto a UNICEF, propongamos una metodología que permitiera evaluar en el tiempo, según la legislación nacional e internacional, y de acuerdo al ciclo vital, el cumplimiento de los derechos de la infancia. Así, hace una década, surgieron los Índices de Cumplimiento de los Derechos, IDNs, como medidas que pretenden reflejar la situación de los derechos de la niñez “en los hechos”.

Los IDNs sintetizan varias estadísticas en una medida simple. Los derechos de la infancia, según ciclo vital, están representados por la combinación de tres indicadores sociales que se transforman en un índice que se expresa en una escala de 0 (deficiente) a 10 (sobresaliente). Esta calificación permite comparar el nivel de cumplimiento de derechos de acuerdo a la realidad de distintas regiones, provincias o grupos sociales. Esta medida la integran el: IDN-1 Primeros años (0 a 5 años); IDN-2 Edad escolar (6 a 11 años) e IDN-3 Adolescentes (12 a 17 años).

El propósito fundamental de este índice, además de describir los resultados del desarrollo social que ha logrado nuestro país, es utilizar la información para crear una visión optimista de una sociedad que puede impulsar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. La intención que está por detrás es reflejar si el Estado, las familias, las comunidades y las instituciones sociales a lo largo del tiempo han cumplido sus obligaciones para crear mecanismos jurídicos y mantener los servicios y programas sociales necesarios para garantizar los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Si bien los indicadores seleccionados para los IDNs contaron siempre con mediciones claras, rigurosas y comparables, los cambios en las fuentes de información o la disponibilidad de información, ocurridas a lo largo de los últimos años, han generado desafíos para lograr sostener su medida en el tiempo. Por una parte, las mejoras notables en mantener series periódicas a través del Sistema de Encuestas de Hogares por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, ha permitido contar con información más rigurosa y periódica para monitorear, por ejemplo, la incidencia de la exclusión escolar en los adolescentes y los niños y niñas de 5 años; así como el analfabetismo de mujeres en edad fértil. Por otra, y de manera contraria, la interrupción en la producción de las estadísticas educativas, que constituían una fuente de información vital para medir el tránsito de la niñez hacia la secundaria, significó una modificación en el IDN-2, que actualmente mide la incidencia de la exclusión en el derecho a la educación para los niños y niñas de 11 y 12 años. Igualmente, la ausencia de una Encuesta de Niñez y Adolescencia, en estos últimos 7 años, que permita establecer si existen o no variaciones en los modos de relacionamiento al interior de la familia, entre padres y niños-as, a través de las formas de crianza violentas y el tiempo no compartido entre padres e hijos, no ha permitido al ODNA monitorear de manera periódica estos cambios al interior de la familia.

De ahí que, a partir del 2006, se haya interrumpido la serie establecida desde el 2002 y se haya determinado un nuevo corte de tiempo que inicia en el año 2004. Además, la dificultad para obtener información provincial en algunos indicadores –crianza violenta, tiempo no compartido con los padres y desnutrición– ha dificultado el monitoreo de los derechos de la infancia y de la adolescencia en los niveles provinciales. Es más una nueva medida al 2010, ya con estas variantes incluidas, sólo pudo llevarse a cabo por el apoyo de diversas organizaciones que trabajan en torno a los derechos de la infancia –Save the Children, Plan International, CARE, ONU-Mujeres y UNICEF– que junto al ODNA levantaron la Primera Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia –ENNA– de la sociedad civil. A pesar de estos limitantes, el ODNA ha continuado su tarea de vigilancia y a partir de este nuevo corte de tiempo, es posible obtener información que nos permite responder a la siguiente interrogante: ¿cuál es el grado de compromiso del país frente al cumplimiento de las normativas internacionales y nacionales que velan por los derechos de la niñez y la adolescencia?

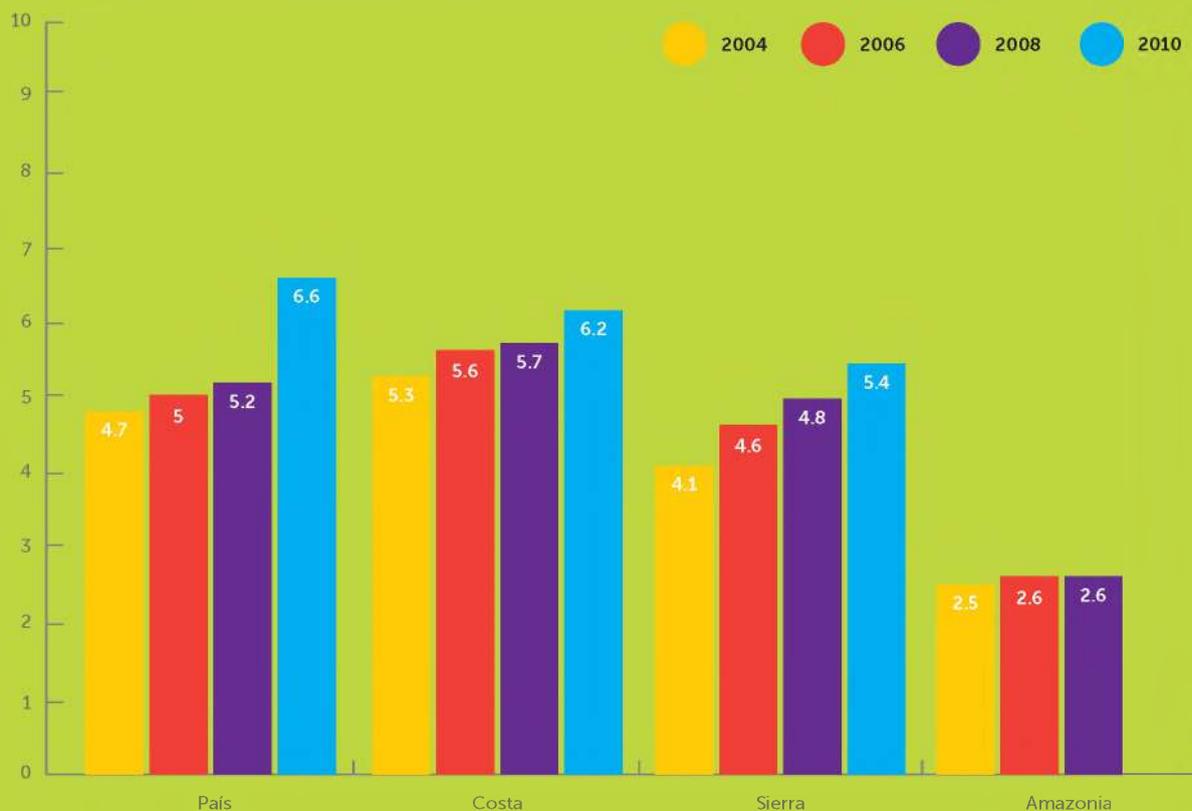
A continuación se revisa el monitoreo que el ODNA ha hecho en estos últimos cuatro años en torno al IDN-1; IDN-2 y el IDN-3.

IDN-1 Primeros Años

Los derechos de los niños y niñas en sus primeros meses y años de vida significan más que asegurarles su supervivencia. Combatir los riesgos de muerte temprana es una responsabilidad de la sociedad y sus instituciones. Sin embargo, también lo es asegurarles una vida digna de buena calidad y las oportunidades para desarrollar sus capacidades de tal modo que puedan desenvolverse físicamente, pensar, sentir y relacionarse con los demás. La supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de la niñez son eventos simultáneos. Así, una relación activa y concertada entre estos tres aspectos es el desafío para asegurar a los niños y niñas el mejor comienzo posible en sus vidas. Por ello, para calificar el cumplimiento de los derechos de la primera infancia a lo largo de estos años, el ODNA se ha hecho las siguientes preguntas: 1) ¿cuántos niños y niñas mueren antes de cumplir 5 años de vida?, 2) ¿cuántos niños y niñas no han crecido lo suficiente para su edad?, y, 3) ¿cuántos niños y niñas carecen de condiciones propicias para su desarrollo intelectual y emocional?

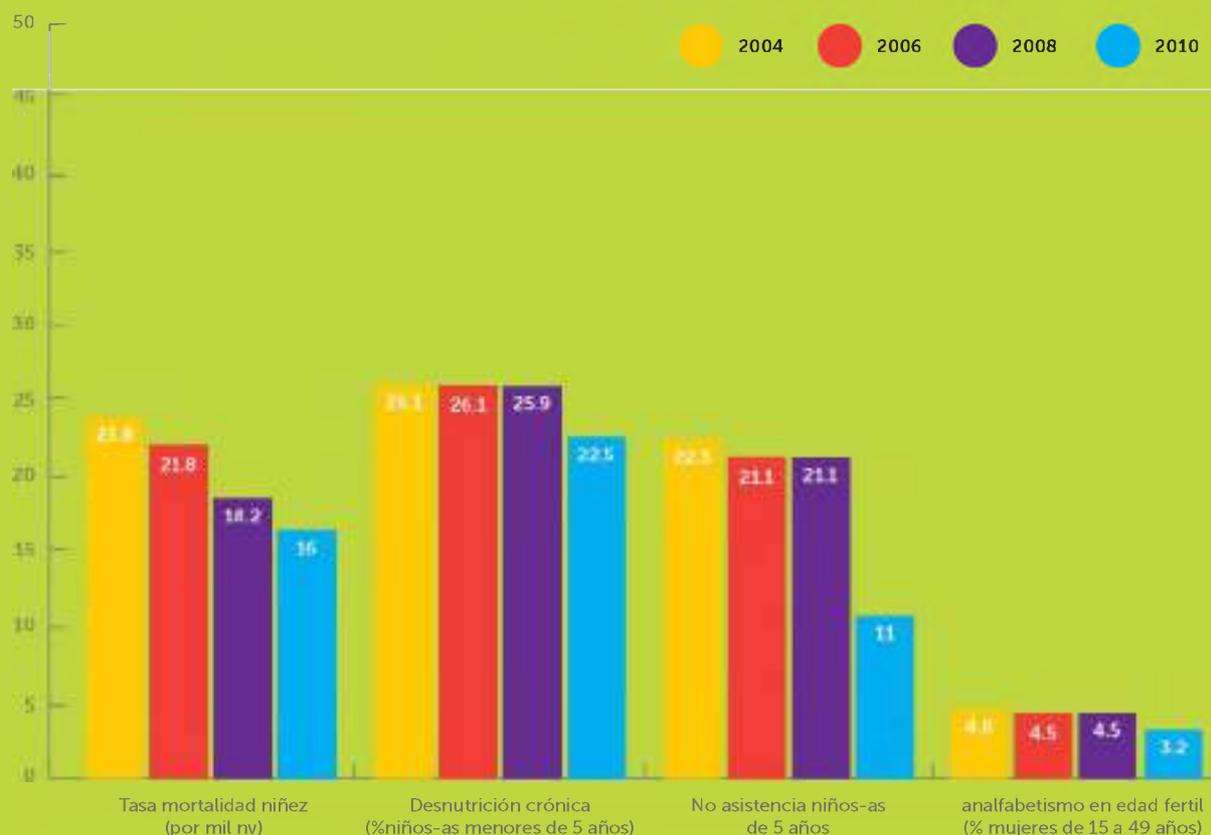
Entre el 2004 y el 2010, el país ha tendido a mejorar este indicador. Así, en este periodo la mortalidad de la niñez se redujo de 23.8 por mil nacidos vivos a 16 en el 2010. También el número de niños y niñas menores de 5 años que no crecen lo suficiente para su edad, decreció del 26% al 23%, y se redujo el analfabetismo entre las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) de 4 a 3%. Igualmente, el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que no están en el sistema escolar ha experimentado un notable descenso al pasar de 22% al 11%. Sin embargo, estos progresos ocurrieron a ritmos dispares al interior del país. Por ello, la calificación que obtienen las tres regiones es desigual: mientras a nivel nacional, y en la región Costa, la calificación obtenida es de 6.6 y 6.2 sobre 10, respectivamente, las regiones serrana y amazónica se mantienen rezagadas, especialmente ésta última obteniendo una calificación de 5.4 y 2.6, respectivamente.

Gráfico No. 1 IDN-1: Primeros años (0 a 5 años) (Sobre 10 puntos) 2004-2010



Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 2 ¿Qué explica la calificación del IDN-1?– Nacional 2004-2010



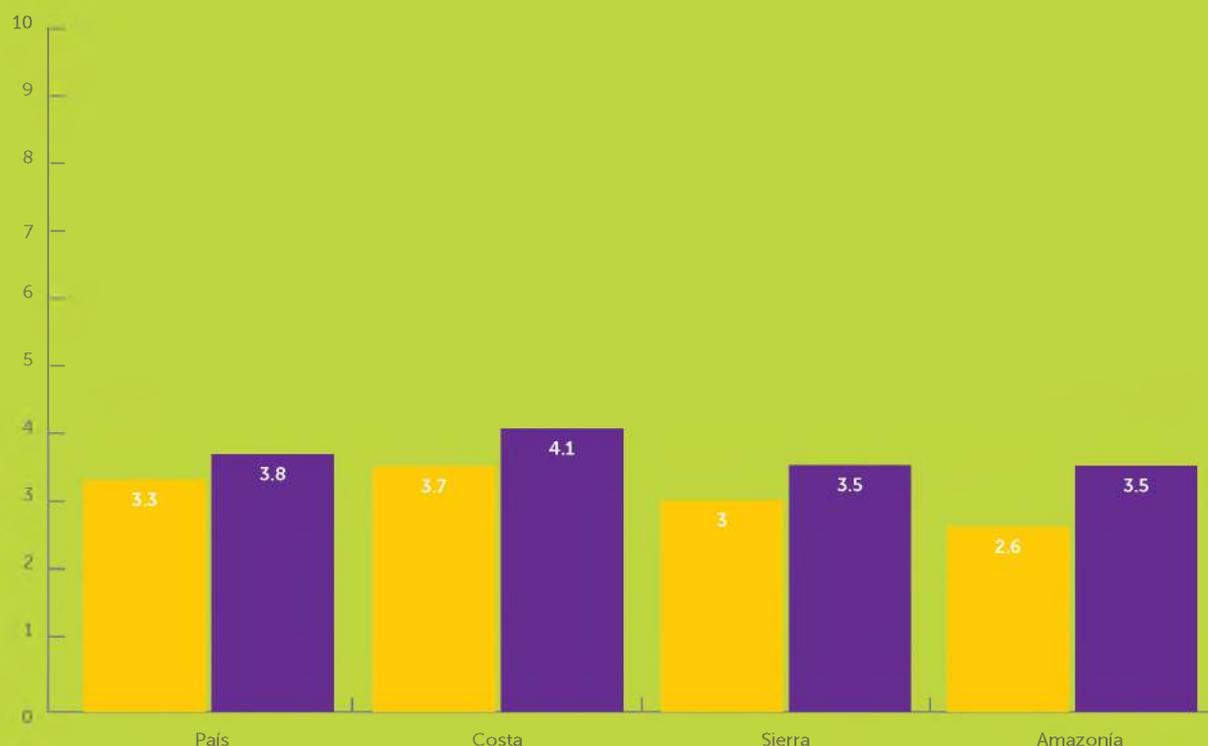
Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Los indicadores presentados utilizan las siguientes fuentes de información: Tasa de mortalidad en la niñez, INEC; Estadísticas vitales 2002-2008. Desnutrición crónica: INEC, ENEMDUR 2004 y ECV 2006. No asistencia de niños-as 5 años y analfabetismo mujeres en edad fértil (ENEMDUR 2004, 2006, 2009).

IDN-2: Edad escolar

Durante la edad escolar, el cumplimiento de los derechos de la niñez, en gran medida, es una cuestión de calidad de vida. En esta edad las amenazas son varias: un sistema educativo desigual y poco eficiente, una cultura comunitaria que acepta formas de relacionamiento violentas, y una sociedad en la que la interacción entre padres e hijos es escasa. Por ello, para saber cuánto se cumplen los derechos de los niños y niñas en su segunda etapa de vida, el ODNA se ha planteado las siguientes preguntas: 1) ¿cuántos niños y niñas de entre 11 y 12 años se encuentran excluidos del sistema escolar?, 2) ¿cuántos niños y niñas no comparten actividades recreativas con sus padres?, y, 3) ¿cuántos niños y niñas crecen en hogares bajo una cultura del maltrato?

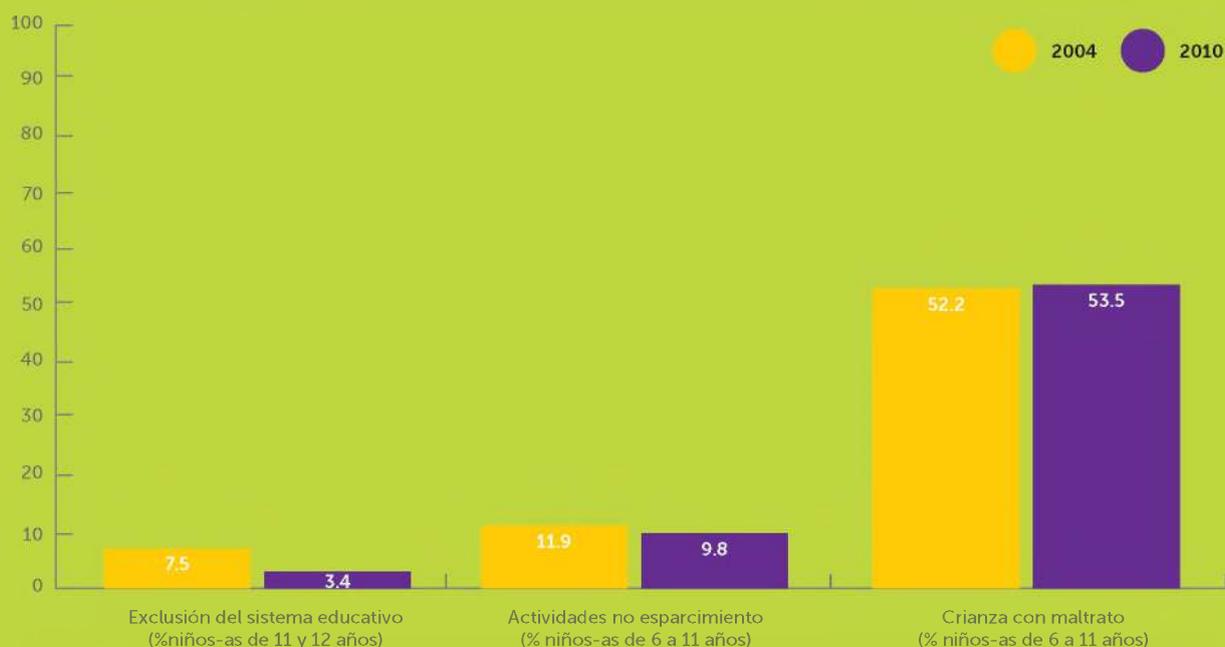
A lo largo de 6 años de monitoreo, es desalentador observar cómo el IDN-2 no muestra ninguna mejoría. Es decir, que es necesario un llamado de atención frente a la desprotección de la niñez en edad escolar. Una de las evidencias más preocupantes es la presencia constante de las relaciones maltratantes entre padres e hijos. Más de la mitad de los niños y niñas recibe algún tipo de castigo físico y/o psicológico, y el 12% no comparte tiempo libre con sus padres. Sin embargo, donde se observan mejorías es en el descenso de niños y niñas excluidos del sistema escolar: en estos años la cifra se ha reducido del 8% al 4%. De ahí que, en estos 6 años, a nivel regional y nacional se hayan registrado limitadas mejorías: la calificación obtenida en la Sierra, en la Amazonía y en el promedio nacional no alcanzan ni el 4 sobre 10.

Gráfico No. 3 IDN-2: Edad escolar (6 a 11 años) (sobre 10 puntos) 2004-2010



Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 4 ¿Qué explica la calificación del IDN-2? – Nacional 2004-2010



Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Los indicadores presentados utilizan las siguientes fuentes de información: Actividades de esparcimiento no compartidas con los padres y crianza con maltrato INEC, ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. ENNA 2006. Exclusión del sistema educativo (ENEMDUR 2004, 2006, 2009).

IDN-3. La adolescencia

El período de la vida que va entre los 12 y los 17 años está marcado por profundos cambios en el cuerpo, en la forma de ver el mundo y a los demás. Esta es una etapa de transición, llena de promesas, pero también de inseguridades, peligros y desafíos. El inicio de la vida adulta depende, en gran medida, de las garantías y oportunidades que el Estado y la sociedad ofrezcan a los adolescentes para avanzar en su desarrollo intelectual y emocional y en definir sus proyectos futuros. Para monitorear todas estas garantías, a lo largo de estos 6 años, el ODNA se ha preguntado: 1) ¿cuántos adolescentes se encuentran excluidos del sistema educativo?, 2) ¿qué proporción de muertes de adolescentes son evitables, es decir no se deben a enfermedades o causas biológicas?, 3) ¿qué proporción de los nacimientos anuales son de madres adolescentes?

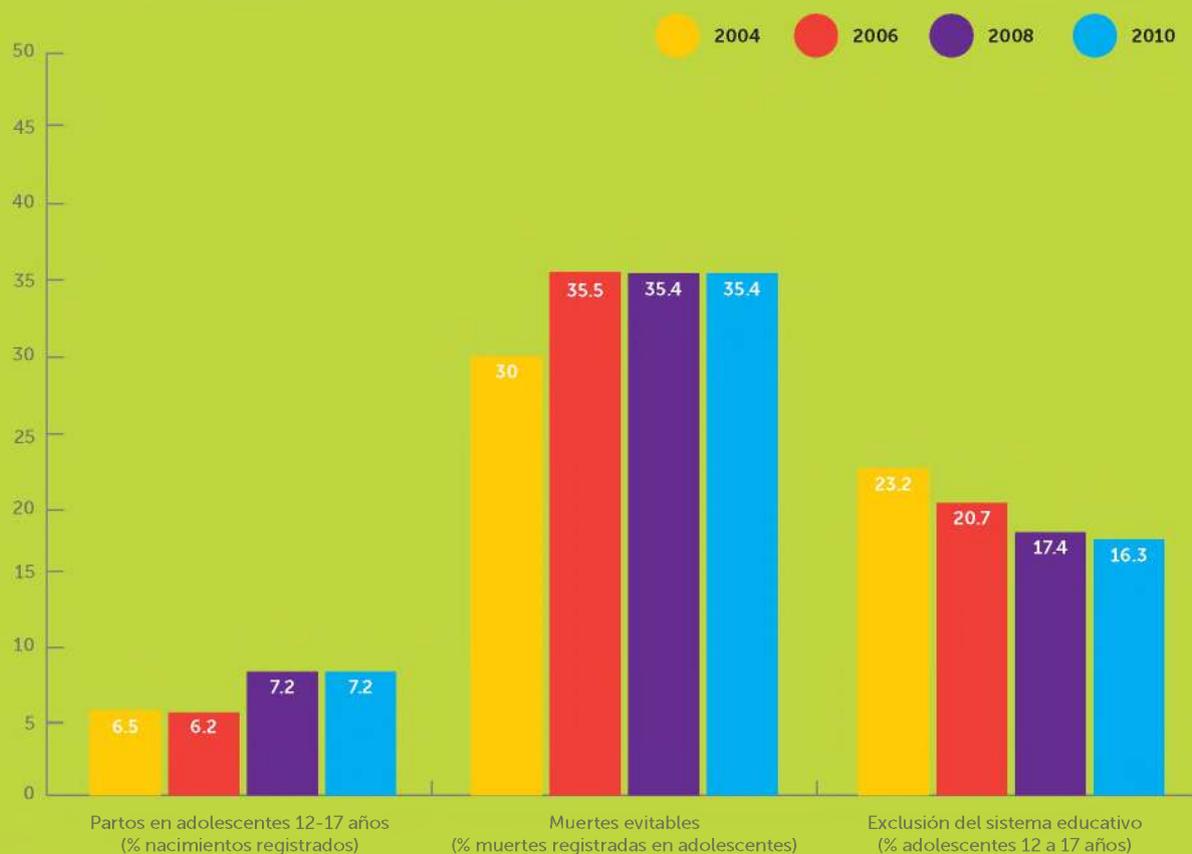
Al igual que en el IDN-2, la calificación que obtiene el país es deficiente: sólo llegamos a 3.7 sobre 10. Si bien en la Amazonía los IDN-3 mejoran un poco, 4.2 sobre 10, y en la Costa, 3.8 sobre 10; en la Sierra éstos descienden a 3.6 sobre 10. Esta calificación nada alentadora se explica a partir del incremento en las muertes por causas evitables que, actualmente, alcanza el 35%. Asimismo los embarazos de madres adolescentes han ido en ascenso para ubicarse en el 7%. La única mejoría que se observa en estos años, se relaciona con el derecho a la educación, siendo menor la incidencia en la exclusión del sistema educativo entre los adolescentes, pues este indicador ha caído a la mitad. De ahí que, la igualdad de oportunidades para enfrentar la vida adulta sea todavía un pendiente que tanto el Estado como la sociedad mantienen con los adolescentes.

Gráfico No. 5 IDN-3: Adolescencia (12 a 17 años) (sobre 10 puntos) 2004-2010



Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011.

Gráfico No. 6 IDN-3: Adolescencia (12 a 17 años) (sobre 10 puntos) 2004-2010



Fuente: ODNA 2011. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Los indicadores presentados utilizan las siguientes fuentes de información: Partos en adolescentes, INEC; Estadísticas vitales 2004-2008. Muertes evitables: INEC, Estadísticas de defunción 2004-2008. Exclusión del sistema educativo INEC; ENEMDUR 2004, 2006, 2009).

A casi una década de mantener el monitoreo de los derechos, los IDNs dejan entrever que, en términos generales, el mayor avance en el cumplimiento sucede en la infancia de los primeros años, es decir, entre los niños y niñas de 0 a 5 años. Al pasar revista por el nivel nacional y regional (exceptuando a la región Amazónica) es posible confirmar este hecho. Sin embargo, el camino por recorrer es todavía largo, pues la desnutrición crónica continúa marcando con demasiada intensidad un desigual inicio temprano de la vida de la población entre 0 y 5 años, especialmente en la Sierra y en la Amazonía. Por otra parte, vale la pena reflexionar si los indicadores que intentan aproximarse a medir el derecho a la inteligencia emocional y cognitiva resultan suficientes, al considerar únicamente el porcentaje de niños y niñas de 5 años fuera del sistema escolar y el analfabetismo de las mujeres en edad fértil. A pesar de que el país ha logrado grandes avances, hace falta asegurar el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia.

Por el contrario, los avances logrados en los primeros años, lastimosamente no se reflejan en la edad escolar y en la adolescencia. Como se comprobó, en estos grupos el maltrato infantil, las muertes violentas, las deficiencias del sistema educativo y el trabajo infantil siguen presentes. Todo parecería indicar, que una vez que se alcanzan ciertos derechos a la supervivencia, el resto de derechos se limitan, sobre todo, aquellos que se refieren a crecer libres de violencia. Las interrogantes que develan las cifras, colocan nuevos desafíos a ODNA para continuar en esta inmensa e importante tarea de comunicar cómo el Estado y la sociedad cumplen con los compromisos internacionales y nacionales para cuidar de los derechos de la infancia y adolescencia ecuatoriana.

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

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2011, Julio). Situación de la Niñez en la frontera norte. [Presentación Power Point]. Quito: Congreso de Save the Children- Ecuador.

Agudo Sanchiz, A. y Y. Castro (2011). Estado, sociedad y violencia en los niños, niñas y adolescentes. Reflexiones desde perspectivas cualitativas de lo social.

Álvarez Velasco, S. y A. Escobar García (2010). "Entre la ida, la llegada y el tránsito. Un análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en el contexto migratorio del Ecuador contemporáneo". Artículo elaborado para UNICEF-Ecuador para el "Migration and Social Protection Nexus Workshop" realizado en Nueva York, diciembre 2010.

Betancourt, A. (2008). El suicidio en el Ecuador: un fenómeno en ascenso. Ciudad Segura, núm. 26, 4-9.

Caicedo, L. P. (2010). Los kichwaotavalos en Bogotá. En Alicia Torres (comp.), Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales. (pp. 139-225). Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador – UNICEF (TACRO) – AECID.

Carli, S. (2006). Notas para pensar la infancia en la Argentina. Figuras de la historia reciente. En Sandra Carli (comp.), La cuestión de la infancia: entre la escuela, la calle y el shopping. (pp.19-54). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Castro Santander, A. (2004). Cuando prevenir la violencia no basta. Revista Iberoamericana de Educación [en línea]. Recuperado el 25 de mayo de 2011, de <http://www.rieoei.org/deloslectores/766Castro258.PDF>.

Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL) (2007). II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Ecuador 2007. Quito, Ecuador: CISMIL, PNUD, SENPLADES.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2010). Panorama Social de América Latina 2010. Santiago, Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina, Agencia de Cooperación Española Internacional para el Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana y Organización Iberoamericana de Juventud (2008). Juventud y cohesión social en Iberoamérica, un modelo para armar. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL-UNICEF (2010). Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe. Desafíos, núm. 11

_____. (2009). Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro. Desafíos, núm. 9.

_____. (2007a). La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas. Desafíos, núm. 6.

_____. (2007b). Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y desafíos. Desafíos, núm. 4.

_____. (2006). Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe. Desafíos, núm. 2.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) (2005). Informe final de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil 2004. Quito, Ecuador: CEPAR, CDC, Proyecto Measure.

Comisión Especial Interinstitucional de Estadísticas de Migraciones en el Ecuador (CEIEME) (2008). Apuntes sobre la Emigración internacional del Ecuador. Quito, Ecuador.

Christensen, P. y A. Prout (2002). Working with ethical symmetry in the social research with children. *Childhood*, vol. 9 (4), 477 – 497.

Coles, R. (1986). *The Political Lives of Children*. Boston, Estados Unidos: Houghton Mifflin.

Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI) (2008). Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Tra-

- bajo Infantil 2008 – 2003. Recuperado 21 junio, 2011 de <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/planpetiecuador08.pdf>.
- Christensen, P. y A. Prout (2002). Working with ethical symmetry in the social research with children. *Childhood*, vol. 9 (4), 477 – 497.
- Consejo Nacional de Control y Substancias Estupefacientes y Sicotrópicas (CONSEP) (2011) Adolescentes infractores territorialidad y libertad. Informe sobre los CAI. Quito, Ecuador: Procuraduría General del Estado, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, CONSEP.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. En: Claudia Defensoría del Pueblo (2010). Trata de personas, impunidad, administración de justicia y derechos humanos. Informe temático Direcciones Nacionales de Promoción y Protección. Quito, Ecuador: Defensoría del Pueblo.
- Defensa de los Niños y Niñas Internacional (DNI) (2006). Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el cantón Santo Domingo. Quito, Ecuador: DNI, Esquel, USAID.
- DINAPEN (2011). Estadísticas compiladas.
- Escobar García, A. (2010). Niñez y migración forzada. Quito, Ecuador: ODNA, SENAMI, UNICEF.
- Escobar García, A. Y S. Álvarez Velasco (2012). Local findings: family and school reconfigurations as a result of transnational migration. Analysis of two case-studies from the Ecuadorian highlands within the contemporary migration process to Spain. [en prensa].
- Escobar Sarti, C. (2008). Los pequeños pasos en un camino minado: migración, niñez y juventud en Centroamérica y el sur de México. Guatemala, Guatemala: Consejería de Proyectos.
- Fajnyber P., D. Lederman y N. Loayza (2000). Crime and victimization: an economic perspective. *Economía*, vol.1 (1), 219-278.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2009). Estado Mundial de la infancia. Nueva York, Estados Unidos: UNICEF.
- _____. (2008). Niñez, política social y ciudadanía en el Ecuador. Aportes para el debate constitucional. Quito, Ecuador: UNICEF.
- _____. (1995). El Estado Mundial de la Infancia 1995. Nueva York: UNICEF.
- García, F. (2010). Trabajo infantil indígena. En Ramiro Ávila y Belén. Corredores (eds.), Derechos y garantías de la Niñez y Adolescencia: hacia la consolidación de la doctrina de la protección integral (pp. 273-352). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos.
- _____. (2009). Trabajo infantil indígena: Informe final de investigación. Quito, Ecuador: CARE, FLACSO-Ecuador.
- Hart, J. (2008). Displaced children's participation in political violence: Towards a greater understanding of mobilisation. *Conflict, Security & Development*, vol. 8 (3), 277 – 293.
- IIEPI-UNESCO y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2009). Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Buenos Aires, Argentina: IIEPI-UNESCO y OEI.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2011). Resultados del Censo 2010. Recuperado 1 de septiembre de 2011, de <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (1999). Los niños y niñas del Ecuador: a diez años de la Convención sobre los Derechos de la Niñez. Una selección de indicadores del SINIÑEZ. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) (2011). Boletín de prensa, INFOSOCIAL, no.70, jueves 17 de marzo.
- _____. (2009). Análisis de la línea de base de la intervención nutricional territorial integrada (INTI) en el cantón Sigchos de la provincia de Cotopaxi: variables de resultado de salud. Base censal de hogares con menores de cinco años. Informe de investigación.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Programa Mundial de Alimentos (2010). Mapa de la desnutrición crónica en el Ecuador. Quito, Ecuador: MCDS-PMA.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Programa Mundial de Alimentos y Comisión Económica para la América Latina (2010). Análisis del impacto económico de la desnutrición infantil en el Ecuador. Quito, Ecuador: MCDS-PMA-CEPAL.

Ministerio de Educación (2010). Informe de rendición de cuentas. Quito, Ecuador: Ministerio de Educación.

_____. (2008). Resultado pruebas censales SER 2008. Quito, Ecuador: Ministerio de Educación.

Ministerio de Inclusión Económica y Social – Instituto Niñez y la Familia (MIES-INFA) (2010). Sistematización de la experiencia de los centros de protección de derechos del área de protección especial MIES-INFA: Informe final de consultoría.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011). Modelo de atención integral socio-psico-pedagógico para ser aplicado en los centros de internamiento de adolescentes infractores. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y UNICEF.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio – Dirección Nacional de Refugiados (2011). Estadísticas de refugiados y solicitantes de asilo.

Ministerio de Relaciones Laborales – Programa Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil (2011). Informe Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil en Botaderos de Basura.

Minteguiga, A. y A. Escobar (2011). Reflexiones en torno a la violencia en y desde la escuela en Ecuador entre la invisibilización y el silencio institucional.

Nieuwenhuys, O. (2008). The ethics of children's rights. *Childhood*, 15(1).

Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA) (2011). Muerte neonatal: seis años sin resolver el problema. Documento.

_____. (2009). Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación. Quito, Ecuador: ODNA, UNICEF.

_____. (2007). Ser adolescente en la frontera norte. Quito, Ecuador: UNICEF-ODNA.

_____. (2006a). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005. Quito, Ecuador: ODNA, UNICEF.

_____. (2006b). El derecho a la identidad: el derecho que abre la puerta a todos los derechos. Quito, Ecuador: ODNA, UNICEF.

_____. (2003). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2003. Quito, Ecuador: ODNA, UNICEF.

Oficina de lucha contra el Crimen y Narcotráfico de las Naciones Unidas (2010). Data and Analysis. Recuperado el 18 septiembre de 2011, en <http://www.unodc.org/>.

Pedone, C. (2006). Los cambios familiares y educativos en los actuales contextos migratorios ecuatorianos: una perspectiva transatlántica. *Athenea Digital*, otoño núm. 010, 154-171.

Peralta Espinosa, M.V. (2009). Principales temas en la atención de la primera infancia en América Latina: los avances y los compromisos pendientes. En IIEPI-UNESCO y OEI, *Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado*. (pp. 150 – 153). Buenos Aires, Argentina: IIEPI-UNESCO y OEI.

J. Ponce y F. Falconí (2011). El trabajo infantil en el Ecuador: marco institucional, evolución histórica y análisis costo beneficio de su erradicación. Informe final de investigación.

Ramírez Gallegos, J. P. y S. Álvarez Velasco. (2009). Del Austro a Nueva York: migración ecuatoriana en tránsito. En Aidé Grijalva, Agustín Sánchez y Lya M. Niño Contreras (coord.), *Estudios fronterizos: migración, sociedad y género*. Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California, Cuerpo Académico de Estudios Sociales e Instituto de Investigaciones Sociales.

Red latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, (REDLAMYC) (2009). Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impactos y retos a 20 años de su aprobación. Recuperado 21 de junio, 2011 de <http://www.ipifap.org/cein/inforeg.pdf>.

Revista Vanguardia (2011). El arca de la trata de personas. Revista Vanguardia, núm 258, 15-19.

Rosero, J. y H. Oostereek (2011, julio). Trade-offs between different early childhood interventions: Evidence from Ecuador. *ECONOMISTS* [en línea]. Recuperado el 15 septiembre de 2011 de <http://www.economists.nl/files/20110709-ecd2011july.pdf>.

Sadock, B. y V. Kaplan (2007). *Synopsis of Psychiatry*. Filadelfia: Estados Unidos: Lippincott Williams & Wilkins.

Scheper-Hughes, N. y C. Sargent (1998). Introduction: The Cultural Politics of Childhood. En Nancy Scheper-Hughes y Carolyn Sargent (eds.), *Small Wars. The Cultural Politics of Childhood*. (pp. 1 – 33). Berkeley, Estados Unidos: University of California Press.

Scheper-Hughes, N. and P. Bourgois (2008). Introduction: making sense of violence. En Nancy Scheper-Hughes and Philippe Bourgois (2008). *Violence in war and peace*. (pp. 1- 32). Malden, Estados Unidos: Blackwell Publishing.

Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) y Ministerio de Bienestar Social (MBS) (2002). El desarrollo social en la década de 1990. Los logros y desafíos del Ecuador frente a los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. Quito, Ecuador: SIISE – BID.

Sen, A. (1999). *Commodities and capabilities* Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

SENPLADES (2011). Los cien logros de la Revolución Ciudadana. Recuperado 12 de agosto, 2011 de <http://www.senplades.gob.ec/web/18607/856>.

_____. (2009). Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009. Quito, Ecuador: SENPLADES.

SIISE (2010). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (Version 2010.) [CD-ROM]. Quito, Ecuador: MCDS.

Sykes, K. (2003). The ethnography of children's and youth's work in the Age of Capitalist Restructuring. *Critique of Anthropology* 23(5), 5-16.

UNFPA- FLACSO (2008). Ecuador: la migración internacional en cifras. Quito, Ecuador: UNFPA- FLACSO.

UNICEF-TACRO (s/f). Propuesta para investigación sobre suicidio entre adolescentes de los pueblos originarios de América Latina (documento).

Velasco, M. (2011). La salud en la población: medio siglo de cambios. En FLACSO-Ecuador y Contrato Social por la Educación, Estado del país. Informe cero: Ecuador 1950 – 2010. (pp. 323– 342). Quito, Ecuador: Activa.

Waiseilfisz, J. J. (2008). Mapa de la violencia: los jóvenes de América Latina. Recuperado el 11 junio de 2011, de http://groups.google.com/group/EME_Masculinidades_y_Equidad_de_Genero/browse_thread/thread/ebf1d4aac6b94bfb/8e56af3c545cf432?pli=1.

World Health Organisation (WHO) (2008). *Global Burden of disease*. Ginebra, Suiza: WHO.

_____. (2007). Diez datos sobre los jóvenes y la seguridad vial. Recuperado el 15 junio de 2011, de http://www.who.int/features/factfiles/youth_roadssafety/es/index.html.

_____. 2001. *The Second Decade. Improving Adolescent Health and Development*. Ginebra: WHO.

Artículos en prensa

(2011, 11 de enero) "2000 chicos estudian el ciclo básico acelerado" Agencia Pública de Noticias de Quito [en línea]. http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/2_000_chicos_estudian_el_ciclo_basico_acelerado--2303

Entrevistas

Cordero, T. (2011). Entrevista personal. Quito, 16 de agosto del 2011.

Guerra, G. (2011). Ex-director del DYA. Entrevista personal. Quito, 20 de agosto del 2011.

Leyes

Constitución Política del Ecuador (2008).

Ley Orgánica del Regimen de Soberanía Alimentaria (2009).

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011).

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011).

Proyecto de Ley del Código Orgánico Integral Penal (2011)

Cifras

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2010a). Censo de Población y Vivienda [Base de datos].

----- (2010b). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Base de datos].

----- (2009a). Estadística de entradas y salidas internacionales [Base de datos].

----- (2009b). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2008a). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Base de datos].

----- (2008b). Egresos hospitalarios [Base de datos].

----- (2007a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2007b). Egresos hospitalarios [Base de datos].

----- (2006a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2006b). Encuesta de Condiciones de Vida [Base de datos].

----- (2006c). Egresos hospitalarios [Base de datos].

----- (2005a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2005b). Egresos hospitalarios [Base de datos].

----- (2004a). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Base de datos].

----- (2004b). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2004c). Egresos hospitalarios [Base de datos].

----- (2003a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].

----- (2003b). Egresos hospitalarios [Base de datos].

- _____. (2002a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (2002b). Egresos hospitalarios [Base de datos].
- _____. (2001c). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (2001a). Censo de Población y vivienda 2001 [Base de datos].
- _____. (2000b). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Base de datos].
- _____. (2001b). Egresos hospitalarios [Base de datos].
- _____. (2000a). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo [Base de datos].
- _____. (2000b). Egresos hospitalarios [Base de datos].
- _____. (2000c). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (1999a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (1999b). Encuesta de Condiciones de Vida [Base de datos].
- _____. (1999c). Egresos hospitalarios [Base de datos].
- _____. (1998a). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (1998b). Egresos hospitalarios [Base de datos].
- _____. (1998c). Encuesta de Condiciones de Vida [Base de datos].
- _____. (1997). Estadísticas vitales y de defunción [Base de datos].
- _____. (1995). Encuesta de Condiciones de Vida [Base de datos].
- _____. (1990). Censo de Población y vivienda 1990 [Base de datos].
- _____. (1982). Censo de Población y vivienda 1990 [Base de datos].

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Plan Internacional, SavetheChildren, CARE, ONU-Mujeres, UNICEF (2010). Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia desde la Sociedad Civil [Base de datos].

Parte IV

Riesgos presentes
y futuro:
Violencia e infancia



Estado, sociedad y violencia en niños, niñas y adolescentes

Reflexiones desde perspectivas cualitativas de lo social

Alejandro Agudo Sanchíz / Yerko Castro Neira

Al hablar aquí de violencia y niñez en el mundo contemporáneo, intentaremos responder a la siguiente cuestión: ¿Desde cuáles puntos de vista hacerlo para construir una mirada más general y probablemente más profunda hacia estos temas? Partimos de la idea de que la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes se ha naturalizado al punto de volverse prácticamente invisible, a menos que aparezca en las grandes escenas del crimen y la desgracia. Y aun así, incluso en escenarios de guerra declarada y no declarada, en conflictos armados y en crímenes en “tiempos de paz”, el sufrimiento de miles de infantes escapa a menudo a los inventarios oficiales o a los análisis que se hacen a partir de éstos. No se trata sólo del número de muertos, huérfanos o desplazados, sino además de las pesadillas, el miedo y otras secuelas que no figuran en las estadísticas pero que muestran cómo en muchos casos a los niños, niñas y adolescentes se les violenta el derecho a la vida, a jugar, a educarse y a desarrollarse en un ambiente protegido y en paz. Así, la violencia no es sólo política y no consiste meramente en agresiones físicas directas, sino que además reviste complejas dimensiones que tienen que ver con desigualdades socioeconómicas seculares, con pequeños infiernos cotidianos que llegan a naturalizarse como parte de la existencia normal del individuo y con acciones cargadas de significado que suponen atentados a la persona, a la dignidad y al sentido del valor propio.

Reflexionar sobre la niñez y adolescencia en situaciones de violencia, por supuesto, nos compromete a reconocer la necesidad de ir más allá de meros ejercicios intelectuales. Hacerlo, y proponer vías para la solución de problemas concretos, es el inicio necesario de todo camino de construcción de sociedades mejores y más sanas. Con este objetivo en mente, intentaremos dar cuenta de las dimensiones de la violencia mencionadas arriba no sólo a través de discusiones conceptuales, sino mediante el empleo de casos ilustrativos procedentes de diversos países de América Latina. Nuestro propósito es aportar elementos para reflexionar en especial sobre el caso de Ecuador; creemos que la relación entre Estado, violencia y niñez en este país

puede contextualizarse y comprenderse mejor a través de lo que ocurre en otras latitudes del continente.

Asimismo, mediante dichos casos y ejemplos, haremos referencia al enfoque cualitativo y hablaremos de sus fortalezas para desentrañar las tramas de diversas dimensiones sociales y culturales que confieren poder y significado a la violencia. Una perspectiva críticamente interpretativa, por ejemplo, revela a los censos, a los registros oficiales y a la “evidencia” en que se basan las políticas públicas como muestras de lo que en una sociedad se considera lo suficientemente valioso como para contarlo o registrarlo, y no como fuentes de información objetivas y políticamente neutras. En este sentido, los funcionarios y agentes locales del Estado pueden contribuir a la normalización de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes mediante su indiferencia ante formas cotidianas de sufrimiento (mortalidad infantil, hambre, enfermedad, desesperanza y humillación). La antropología, con sus técnicas de investigación cualitativa –observación participante, estudios de caso y testimonios individuales– nos lleva a una inmersión comprometida con los mundos de vida de la gente, manteniendo un diálogo abierto con ella. Ésta es una forma de evitar la frialdad y el registro de hechos “objetivos” que a menudo se convierten en estadísticas y modelos socio-demográficos, contribuyendo así a la invisibilidad de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes en muy diversos contextos.

1. Las dimensiones de la violencia y sus implicaciones para la infancia.

Las violencias se encuentran en un continuo proceso de mutación. (Ferrándiz y Feixa, 2004: 159)

En nuestra opinión las violencias son un capítulo, y no menor, de las sociedades contemporáneas. Ellas nos informan sobre el modo en que éstas se construyen, sobre sus fisuras y sus puntos de inflexión; son, en definitiva,

claves para la definición contemporánea del mundo¹. La centralidad de la violencia en la vida social—y ésta es su primera paradoja—aparece sin embargo escasamente analizada y comprendida de modo reflexivo y serio. Al contrario, la mayor parte de las veces la observamos cargada de significados orientados más por el alarmismo, el dramatismo de los medios y las visiones apocalípticas que construyen poderosas imágenes que orientan el sentido común de nuestras poblaciones. No obstante, como afirmó Geertz (1983: 84, citado en Theidon, 2007: 4), el sentido común no es lo que la mente despejada de ideología aprehende espontáneamente, sino lo que la mente colmada de presuposiciones concluye. Cuando la violencia es asociada con el mundo de los niños, niñas y adolescentes, tampoco escapa a esta superficialidad y des-compromiso. Pareciera ser más fácil construir representaciones vagas y difusas de su presencia y gravedad que atender a ella de modo profundo y transformador. Entonces, ¿qué dimensiones específicas de la violencia la hacen cobrar especial importancia entre la niñez y la adolescencia?

La Organización Mundial de la Salud, OMS, en una definición de carácter holístico, ha propuesto que la violencia implica: a) el uso intencional de la fuerza; b) dirigida contra uno mismo, otra persona, grupo o comunidad; c) cuya intención es causar daño físico o psíquico; y d) construida socio-culturalmente y situada en un tiempo y un espacio históricos específicos (OMS, 2003 citado por Ferrándiz y Feixa, 2004: 161). A esta descripción puede añadirse la distinción realizada por Philippe Bourgois: la violencia simbólica alude a las humillaciones introyectadas y a las inequidades legitimadas (con el consentimiento inconsciente de los desfavorecidos), a menudo provocadas por las desiguales formas de organización política y económica que constituyen la violencia estructural; éstas pueden así diferenciarse de la violencia política administrada por las autoridades y por los que las confrontan mediante la resistencia armada, y de las prácticas y expresiones de la violencia cotidiana a nivel doméstico e interpersonal (Bourgois, 2004: 426; citado en Ferrándiz y Feixa, 2004: 162-163). Leída de estas formas, la violencia aparece como un fenómeno con posibilidades de frecuente presencia en las relaciones sociales, especialmente—como indican otras perspectivas—en contextos caracterizados por fuertes desequilibrios de poder (Corsi, 1999; citado por Azaola, 2009: 227). Y, si de desequilibrios de poder hablamos, en el caso de la niñez esta expresión adquiere una fuerza inusitada. Las desigualdades físicas, de jerarquía y de capacidad para la protección propia han sido un factor clave en las distintas violencias sufridas tanto por menores de edad provenientes de las clases más desfavorecidas como por aquellos otros que han tenido una existencia supuestamente mejor.

También insistiremos en que la violencia es parte de nuestro mundo social, al cual impregna y atraviesa unas veces de modos sutiles y otras veces, permítasenos la redundancia, violentos. Su cotidianidad, sin embargo, ha sido ocul-

tada precisamente por las imágenes que parecen hablar de violencia sólo cuando estamos frente a evidencias gráficas, ante un sorprendente tropel de representaciones de horror y terror conjuntos. No obstante, los estudios serios sobre la violencia proponen la idea de que ésta es mucho más usual de lo que podemos aceptar, porque, “¿Al hablar el lenguaje del terror no estamos nosotros también intentando ocultar y absorber la violencia de nuestro mundo inmediato, el de nuestras universidades, lugares de trabajo, calles, ‘shoppings’ e incluso el de nuestras familias, donde, como en los lugares de trabajo, el terror es como lo cotidiano?” (Taussig, 1995: 26-27).

Lo último cobra asimismo una relevancia especial en el caso de la infancia y la adolescencia. Frente a las mismas, muchas violencias diferentes aparecen como normales, como tradicionales y como parte de ese *habitus* que llega a constituir una imagen generalmente aceptada acerca de los niños, niñas y adolescentes². De acuerdo con Azaola, sin embargo, fueron los estudios realizados en la década de 1970 los que permitieron desterrar dos mitos fundamentales relacionados con lo anterior. El primero era que la violencia doméstica resultaba un asunto raro que ocurría en unas cuantas familias y, el segundo, que era producto de trastornos psicopatológicos en los sujetos que la ejercían. Dichos estudios permitieron comprender que éste era en cambio un problema mucho más común de lo que se pensaba y que “podía más bien explicarse como un patrón de conducta normal desde el punto de vista estadístico, y respaldado por los valores culturales y estereotipos que refuerzan jerarquías de género y edad” (Azaola, 2009: 226, citando a Corsi, 1999, y a Gelles, 1990).

Ésta es, sin dudar, otra paradoja importante de la violencia. En relación con la niñez y adolescencia la última puede concebirse, con frecuencia, como algo en cierta forma normal, asumiéndose muy fácilmente que varias de sus expresiones cotidianas son parte de un asunto más bien privado o doméstico, pocas veces asociado con una cuestión de predisposiciones o patrones de la sociedad en general. Por el contrario, cuando esta violencia sí emerge como patología social, lo hace en forma de notas periodísticas sensacionalistas y de temores colectivos ante “alarmantes incrementos de actos violentos” por los que los adolescentes aparecen a menudo culpabilizados.

Lo anterior cobrará especial relevancia cuando discutamos los nexos entre el Estado, la familia y la violencia en el siguiente apartado. Baste señalar aquí la advertencia de Michael Taussig (1995) acerca de la habitual dimensión higiénica de las funciones estatales, consistente en expurgar lo sucio y lo criminal de la sociedad. El problema reside en la manera en que las sociedades van definiendo lo sucio y presumiblemente criminal, puesto que aquí puede caber una amplia gama de experiencias humanas: “Prostitutas, homosexuales, comunistas, guerrilleros izquierdistas, mendigos y lo que creo que se puede denominar como la

¹ Eric Wolf (2001) llegó a sostener que podíamos conocer mejor a las culturas y a las sociedades si las mirábamos en sus situaciones extremas, en momentos donde la violencia tomaba, por así decirlo, el control de la marcha y el rumbo de los sistemas sociales.

² El concepto de “habitus” adquirió especial relevancia a partir de los trabajos de Pierre Bourdieu (1991). Tan sólo para una definición general, diremos que en el trabajo de este autor el *habitus* articula lo individual con lo social y alude a los esquemas o sistemas de disposiciones duraderas y transferibles por medio de los cuales percibimos el mundo y actuamos en él. De esta manera, estamos predispuestos a pensar y a creer de determinados modos por la acción de fuerzas sociales históricas.

oscura masa amenazante de los pobres sin derechos, lo cual implica, si se lo piensa bien, que no queda demasiada gente en el mundo superior” (Taussig, 1995: 42). Como veremos con respecto a los casos de México y Ecuador, no obstante, la tarea higiénica del Estado queda en entredicho cuando se torna muy difícil separar lo que es una política de seguridad ciudadana de una franca manipulación con consecuencias potencial o actualmente desastrosas para decenas de miles de niños, niñas y adolescentes.

Al hablar de los últimos en los distintos apartados de este trabajo, insistiremos en la estrecha relación existente entre la violencia y las condiciones socio-económicas. Hay muchos estudios que refuerzan nuestro planteamiento. Por ejemplo, en un libro acerca de la violencia en Ecuador, José María Tortosa llama nuestra atención sobre un artículo publicado por Ignacio Ramonet en *Le Monde diplomatique* (2002). En dicho artículo, Ramonet indicaba que el mundo estaba en paz y calma gracias a la notoria disminución de los grandes conflictos pero, acto seguido, se preguntaba si esto significaba necesariamente que no había otras formas de violencia actuando (en Tortosa, 2003: 19). Entre ellas es necesario tener en cuenta a las económicas, incluyendo desigualdades que alcanzan dimensiones inusitadas de pobreza, miseria, desnutrición, analfabetismo y carencia de agua potable, muchas de las cuales afectan a millones de niños, niñas y adolescentes en el continente americano³. Tortosa advierte, nos dice Alberto Acosta en el prólogo del mencionado libro, que: “Si quieren prevenir la violencia directa o la violencia física, atajen otras violencias institucionales, estructurales, antes de que se conviertan en agresiones y entren en complicadas dinámicas de acción-reacción” (Acosta, 2003: 10).

Bastará con estas reflexiones para subrayar tres aspectos clave de la violencia en el mundo de los niños, niñas y adolescentes. Primero, su carácter más regular y cotidiano de lo que pensamos. Segundo, la manera múltiple y compleja en la que se puede presentar, oscilando entre los extremos de una amplia y diversa gama de expresiones. Y, tercero, la tremenda importancia que todo ello tiene para la propia salud de la sociedad de los adultos. Lejos de enfoques científicos y reduccionismos psico-biológicos, sostenemos que, como de hecho ocurre, el comportamiento violento en la niñez y adolescencia casi siempre procede de la propia violencia ejercida hacia ellos desde su más temprana infancia. Abandono, violencias sutiles y violencias manifiestas en la cotidianidad, dolor, daño físico y psicológico, son todos ellos componentes de una experiencia vital que se alimentará a sí misma en el futuro y retroalimentará a las nuevas generaciones. Las “formas de disciplina violentas y humillantes son importantes predictores para el desarrollo de actitudes y acciones violentas desde una edad temprana” (Newell, 1999: 15; citado por Azaola, 2009: 247).

Consideramos que la violencia, observada en el mundo de los niños, niñas y adolescentes, importa, entre otras razones,

por lo que nos puede enseñar sobre la cultura y la sociedad en la que vivimos. Mirar hacia estos temas debe permitirnos diagnosticar el tiempo que nos ha tocado vivir y discutir, quizás, si estamos haciendo los esfuerzos correctos.

2. La violencia y el Estado: factores clave en el mundo de la niñez y adolescencia

Conforme escribimos estas líneas, en Ecuador tiene lugar un intenso debate en torno a la necesidad de introducir enmiendas a la Constitución, impulsadas por el presidente Rafael Correa para, entre otros motivos explícitos, “mejorar la seguridad ciudadana”⁴. En este marco han sido presentadas ante la Asamblea Nacional propuestas de reforma al Código Penal y al Código de la Niñez y Adolescencia que contemplan la rebaja de 18 a 16 años de la edad penal o de “inimputabilidad” de los adolescentes. Éstos podrían entonces ser sometidos a la justicia ordinaria e internados en cárceles de adultos en lugar de ser canalizados a las instituciones del Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y Adolescencia. Lo anterior ha sido recibido con alarma por diversos grupos y movimientos defensores de los derechos de la niñez, los cuales ven aquí un intento por criminalizar a quienes son a menudo víctimas del incremento en la inseguridad y la violencia que actualmente experimenta Ecuador (véase, por ejemplo, CNNA, 2011). ¿En qué sentido puede, en efecto, resultar todo ello violento para los niños, niñas y adolescentes en general? Más aún, ¿cuáles son las dimensiones estatales específicas de dicha violencia?

Para examinar la relación entre el Estado, la violencia y la niñez y adolescencia en estos casos, necesitamos primero problematizar la propia noción de “Estado” con respecto a las diferentes dimensiones de la violencia señaladas anteriormente. En lugar de imaginar al Estado como entidad coherente, autónoma y separada de la “sociedad”, o como locus de control centralizado, resulta más fructífero prestar atención a ciertos aspectos de dominación y poder que tienen que ver con formas específicas de regulación y ordenamiento social, político y territorial a las que muchos podemos contribuir tácita o activamente. Esto sucede, por ejemplo, cuando llegamos a ver la escolarización como sinónimo de “educación”, ignorando otras formas de instruir a nuestros hijos que no hayan de llevar un sello de aprobación oficial o caer dentro del ámbito de la regulación gubernamental; o cuando nos contentamos con un mayor número de policías o vemos con buenos ojos la intervención de los militares en respuesta a nuestras demandas de mayor seguridad ciudadana; o cuando tomamos las estadísticas oficiales como fuentes de información exactas sin percatarnos de su carácter de filtros y representaciones colectivas de la realidad que expresan valores e intereses concretos. Lo social y lo cultural cons-

³ Un caso que sintetiza de manera brutal e inmediata esta situación es el de los niños y niñas que viajan solos desde diferentes partes de Centro y Sudamérica hacia Estados Unidos. En su travesía deben subirse a “La Bestia”, el tren que los migrantes han bautizado con ese nombre y que cruza parte del territorio mexicano. Se cuentan en cientos las historias acerca de pequeños que mueren en el desierto, que son extorsionados, golpeados o violados, y que salieron de sus pueblos y ciudades dejando atrás una historia de miseria que lastima la dignidad de cualquiera. Estimaciones oficiales hablan de 100,000 menores de edad viajando solos, deportados cada año por las policías fronterizas. Para una visión sobre este problema, recomendamos ver el galardonado documental *Which way home*, de Rebecca Cammisa, 2009.

⁴ Véase, por ejemplo, El ABC de la consulta de Rafael Correa, en <http://m.elcomercio.com/consulta2011/>.

tituyen así, junto con lo político, diferentes niveles y dimensiones en los que podemos conceptualizar el Estado y las relaciones de poder (Nuijten, 2003: 15-19).

De manera similar, la violencia de Estado ha de entenderse con referencia a diversos aspectos que van más allá de la agresión y la represión abiertas y generalizadas. A las guerras sucias y la paramilitarización, por ejemplo, se suman formas capciosas y cotidianas de violencia que se expresan en ciertas representaciones de la población y de diferentes categorías de personas en registros públicos, estudios demográficos, acciones burocráticas y políticas públicas de seguridad y de “combate” a (o “erradicación” de) la pobreza. Sólo así pueden entenderse las leyes y los programas gubernamentales que criminalizan la exclusión social o representan a personas en situación de pobreza como causantes de su propia condición. Al apuntalar estas construcciones, las representaciones oficiales enmascaran una dimensión estructural de la violencia que alude a desigualdades sociales y formas de opresión económica con profundas raíces históricas. Expondremos a continuación algunas de estas manifestaciones de la violencia y explicaremos cómo pueden afectar de manera especial a niños, niñas y adolescentes.

2.1. La familia como problema: ¿espacio para la reproducción de resistencia y pobreza?

Podríamos empezar por considerar las dimensiones instrumentales y expresivas de la violencia de Estado en el caso de los regímenes represivos modernos. Durante la guerra sucia desencadenada por la dictadura militar en la Argentina de la década de 1970, por ejemplo, los infantes eran torturados frente a sus padres para extraer información y confesiones de los últimos, convirtiéndose así los primeros en instrumentos para la represión. No obstante, tales acciones revisten además significativos aspectos simbólicos que van más allá de lo inmediatamente evidente. Las torturas practicadas de forma simultánea a los padres en presencia de sus hijos servían también como “intervenciones quirúrgicas ideológicas” o “rituales de separación”, considerados necesarios antes de dar a los niños y niñas en adopción a familias “aceptables” para su correcta educación (Suarez-Orozco, 1987). Lo último, a su vez, resultaba central en el proyecto de los militares de controlar y “reorganizar” a la sociedad mediante la extirpación de elementos indeseables.

Jean Franco (1985) ofrece una esclarecedora interpretación de la aparente contradicción inherente en este asalto a la familia por parte de regímenes políticos que normalmente sostienen su carácter “sacrosanto”. Precisamente por sus componentes patriarcales y jerárquicos, orientados a la reproducción del orden social, las familias aparecen como las únicas organizaciones viables en si-

tuaciones de debilidad del Estado. Si a ello añadimos que pueden fomentar tradiciones y derechos propios, a menudo opuestos a la modernización o incorporación al capitalismo, las familias se convierten además en fuentes de “poder maternal” al tiempo que en instituciones para la reproducción de la resistencia (transmitida por las viudas de los asesinados a las nuevas generaciones), especialmente cuando otros espacios políticos merman o desaparecen (Franco, 1985). Con el desmantelamiento de partidos políticos y sindicatos bajo regímenes totalitarios, las casas se convierten en lugares de refugio, en escondites o en factorías para la fabricación de bombas. La noción de “espacio sagrado” – el hogar – y su asociación con el poder tradicional de la familia han de ser así destruidos para acabar con la inmunidad que, al menos en teoría, se concedía antes a mujeres y niños y niñas.

El concepto de familia como espacio para el fomento de subjetividades y acciones opuestas al progreso y al capitalismo muestra una cierta continuidad en regímenes formalmente democráticos dentro del actual orden social neoliberal. Considérese el siguiente párrafo, tomado de las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el esquema “insignia” para el combate a la pobreza extrema en México desde el inicio de su implementación en 1997:

El Programa reconoce que la familia es el espacio privilegiado para hacer frente a las adversidades económicas y sociales y que, al mismo tiempo, es el lugar donde residen los factores que tienden a perpetuar las condiciones de pobreza extrema de generación en generación. Mediante sus acciones, el Programa propicia la ruptura del círculo de transmisión tergeneracional de la pobreza; asimismo, contribuye al fortalecimiento del tejido social necesario para que los ciudadanos lleven a cabo acciones conjuntas en favor de la superación de su condición de pobreza extrema (SEDESOL, 2008: 3; énfasis añadido).

Oportunidades se centra en la familia como “problema”, el cual lleva además emparejada su solución en el modelo del programa. Dicho modelo se convierte en una despolitizada teoría causal que refuerza la idea de que la pobreza es, en un sentido importante, el resultado de las propias prácticas de los pobres. Así, éstos transmiten o reproducen “inter-generacionalmente” su propia condición al maximizar el número de hijos, los cuales abandonarán pronto la escuela a cambio de precarias actividades generadoras de ingresos y establecerán grupos domésticos con un perfil similar al de sus padres. La solución a este problema pasa entonces sencillamente por proporcionar incentivos para que los hogares beneficiarios “inviertan” en el “capital humano” representado por sus jóvenes, convirtiéndose así en personas “co-responsables” en el desarrollo de sus propias capacidades para salir de la pobreza (Levy y Rodríguez, 2005: 53-62; SEDESOL: 2008: 4).

En un sentido importante, este tipo de esquema no se aleja tanto de la racionalidad de anteriores programas de

⁵ El Bono de Desarrollo Humano fue creado en Ecuador durante el gobierno de Jamil Mahuad, en 1999, como política social clave de un gobierno neoliberal y como medida emergente frente a la crisis económica del país. Dicho programa perdura hasta hoy, pero su ejecución forma parte de un conjunto de políticas ejecutadas en las áreas de educación y salud dentro de los esfuerzos por fortalecer el papel de un nuevo Estado de protección social (los detalles del mismo se abordan en el capítulo 1 del EDNA).

intervención social, muy extendidos en diversos países latinoamericanos en la primera mitad del siglo XX, caracterizados por la construcción de los niños y niñas como seres portadores de diversas anomalías que habrían de ser corregidas por sus mayores para la correcta canalización hacia la vida adulta –considerése, por ejemplo, el Código de Menores instrumentado en Ecuador durante la dictadura del General Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) (ODNA, 2003: 27-31; citado en Álvarez Velasco, 2010: 4-7)–. En otro sentido, no obstante, la actual proliferación de programas sociales basados en las transferencias de recursos condicionadas a la participación de las familias beneficiarias – como el programa del Bono de Desarrollo Humano, implementado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador ⁵ – resulta consecuente con la descontextualizada lógica de medios y fines que caracteriza a las políticas públicas neoliberales. Dicha lógica oculta la existencia de “patrones tradicionales de negligencia selectiva” (Scheper-Hughes, 2000: 287) que se traducen en programas de salud y educación indiferentes a cualquier consideración seria y sistemática de contexto social, político e institucional.

Aparte de los programas de transferencias condicionadas podrían citarse aquí otros muchos ejemplos anteriores entre los que destaca el programa de Terapia de Rehidratación Oral, ORT, fomentado durante años en comunidades del noreste brasilero por la campaña internacional Child Survival (“supervivencia infantil”) del Fondo Internacional de Emergencia de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF⁶. Durante la década de 1980, la antropóloga Nancy Scheper-Hughes observó la distribución de bolsitas de suero de ORT en dichas comunidades, donde se registraba un alto riesgo de mortalidad infantil. La simple aplicación de la ORT asumía que, una vez rescatado el niño o niña deshidratado de una muerte inmediata, los padres estarían en posición de restaurar su cuidado y alimentación adecuados –algo improbable donde la carencia de recursos y servicios básicos hace que las mujeres no puedan dar igual valor a la supervivencia de todos sus hijos, por lo que la muerte de algunos de ellos llega a ser vista como una consecuencia probable e incluso esperada del propio nacimiento (Scheper-Hughes, 2000: 288)–.

La violencia estructural de la desigualdad social se vincula íntimamente en estos casos a una serie de experiencias vitales cotidianas que llegan a normalizar la muerte infantil. El sentido compartido de indiferencia hacia el sufrimiento y la mortandad de los niños y niñas a que dichas experiencias dan lugar, empero, podrían también relacionarse con ciertas dimensiones estatales e institucionales de la violencia. Los objetivos y estrategias de muchos programas sociales, sustanciosamente basados en soluciones tecnológicas y vínculos causales simples, ofrecen versiones de la realidad que resultan extremadamente atractivas de cara a organizaciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.

A esta dimensión instrumental se añaden otras de carácter expresivo ejemplificadas por el hecho de que, a menudo, la causalidad simple de los modelos de política social convierte el sufrimiento, la desigualdad y la falta de oportunidades en una representación que refuerza la violencia simbólica (aquella que evita el reconocimiento de las verdaderas fuentes del sufrimiento). Se culpa a los pobres – al tiempo que se logra que éstos se culpen a sí mismos– por su propia condición de pobreza (“tienen muchos hijos”, “no los alimentan adecuadamente”, “no van a la escuela”, etc.). El “problema” se imputa a los padres (especialmente a las madres) y a las familias, pero lo cierto es que la ORT no sustituye el agua limpia, ni el cuidado médico adecuado, ni los salarios justos, ni la igualdad de sexos, a pesar de ser todos ellos prerequisites para la supervivencia infantil (Scheper-Hughes, 2000: 289). Asimismo, las becas escolares que el programa Oportunidades otorga a las niñas no solucionan la desigualdad que enfrentan sus madres, cuya carencia de formación académica y laboral las relega a servicios y actividades comerciales “informales” de bajos ingresos, con los que han de sustituir a sus ausentes o desempleados maridos como proveedoras del hogar (Agudo Sanchíz, 2010). En general, los esquemas de transferencias condicionadas destinadas a incentivar la demanda de escolarización y atención médica dejan fuera de la cuestión a las cada vez más deficientes cobertura, calidad e infraestructura de dichos servicios públicos, sin mencionar la existencia de un buen mercado laboral donde los jóvenes con supuestamente mejores capacidades en salud y educación tendrían mayores ventajas competitivas.⁷

2.2. Estadísticas, muerte y combate contra el crimen: entre la distorsión y la negligencia

Al concentrarnos en diversas dimensiones de la violencia mediante métodos antropológicos–cualitativos y críticamente interpretativos–, podemos conjurar el peligro de exponer y humillar públicamente a los excluidos y desfavorecidos especialmente en contextos donde éstos son percibidos como moralmente sospechosos (Bourgois, 2004: 427-428). Lo que se dice sobre éstos, así como la manera en que se comunica y se interpreta, tiene tanto usos estratégicos como dimensiones simbólicas que se retroalimentan, lo cual puede revelar mucho sobre la invisibilidad colectiva de los niños, niñas y adolescentes y de las causas de su sufrimiento y carencia de oportunidades. Si los programas de desarrollo social no tienen en cuenta la multiplicidad de factores que inciden en la supervivencia y el bienestar de la infancia, tampoco es raro que en las estadísticas y los censos públicos no se registren adecuadamente, o en absoluto, las causas de su muerte o las características específicas de las agresiones sufridas. En su estudio

⁶ No está de más enfatizar que las siguientes acotaciones se refieren exclusivamente a esta experiencia en particular. Programas similares impulsados por UNICEF en otros países como Ecuador, por ejemplo, han arribado a otro tipo de resultados sobre los que se podrían realizar investigaciones complementarias. Al respecto, no se debe perder de vista que, de acuerdo al ODNA, desde 1999 UNICEF viene impulsando el fortalecimiento de una visión integral de las políticas sociales orientada a superar perspectivas centradas en proyectos de desarrollo aislados.

⁷ Véase una evaluación cualitativa sobre estos factores en Agudo Sanchíz con Jiménez Rodríguez, 2008.



sobre los servicios de salud pública en el nordeste rural de Brasil durante las décadas de 1980 y 1990, Scheper-Hughes encontró que al menos dos tercios de las defunciones infantiles sucedían sin diagnóstico ni testimonio médicos: "El espacio destinado a registrar la causa de la muerte del niño en el certificado de defunción se deja simplemente en blanco, un cero manifiestamente semiótico que representa la intrascendencia del estatus civil de los niños en Brasil" (2000: 271). Incluso cuando se recogía la causa de muerte, la información al respecto era demasiado descuidada y carente de significado como para resultar útil. A través de sus burócratas locales y funcionarios de bajo nivel, el Estado contribuye así a la rutinización y normalización de la muerte infantil mediante "su implacable opacidad, su rechazo a comprender y su concomitante incapacidad para actuar en consecuencia con el sufrimiento humano [...] Los burócratas y funcionarios públicos responden al dolor y la diferencia con una estudiada indiferencia" (Scheper-Hughes, 2004: 280; traducción propia).

En otros casos, donde sí existen registros y estadísticas que podrían contribuir a visibilizar las causas y dimensiones reales de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, aquellos pueden interpretarse de manera sesgada o sencillamente ignorarse: la "estudiada indiferencia" estatal se traslada del registro de datos al análisis de los mismos. Regresemos al caso de Ecuador y al debate que en este país tiene ahora lugar en torno a la rebaja de la edad penal de los adolescentes. Las propuestas para adoptar dicha me-

didada ocurren en un contexto en el que diversos medios de comunicación han resaltado –en los últimos años– casos de violencia y crímenes en los que los adolescentes están involucrados de algún modo (CNNA, 2011; véase el monitoreo realizado en ACNNA, 2010). Más aún, debido a la escasez de investigaciones y análisis serios, el tratamiento de dichas noticias en los medios de comunicación habría contribuido a fomentar una imagen "criminalizante" de la adolescencia en Ecuador, con posibilidades de influir en la opinión pública a favor de la mencionada rebaja de la edad de inimputabilidad de los adolescentes (CNNA, 2010).

Vayamos por partes. En efecto, como demuestra el monitoreo realizado por la Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes, ACNNA, sobre la información recabada de seis diarios ecuatorianos entre 2007 y 2009, la violencia ocupa el segundo lugar entre los cinco temas principales tratados en las notas periodísticas relacionadas con población menor de 18 años (con casi el 14% de notas), tan sólo por detrás de la educación (23%); más aún, del total de 3.747 notas sobre violencia y menores de edad publicadas en dichos años, 1.653 de ellas se refieren a adolescentes o personas de entre 12 y 18 años no cumplidos (ACNNA, 2010: 2-5). Ahora bien, las notas periodísticas recogen muy diversas situaciones en términos de tipos de agresión y delito, de víctimas y perpetradores, y de otros factores que inciden en varios aspectos de la violencia. Lo primero que llama la atención en este sentido es el número relativamente alto de notas periodísticas sobre explotación sexual (142 notas), abuso sexual (176) y violación (512)

a niños y adolescentes. Destaca asimismo la aparición de 101 notas sobre violencia institucional –esto es, acerca de actos violentos contra niños, niñas y adolescentes provocados desde organismos privados e instituciones del Estado como policía, fuerzas armadas, centros de salud y escuelas–. Globalmente, el informe de la ACNNA contabiliza 1.799 notas en las que los niños aparecen como víctimas de diversas agresiones, 171 notas en las que éstos aparecen como causantes o perpetradores de actos violentos, y 107 notas que se refieren específicamente a ellos como agresores de otros niños, niñas y adolescentes.

En suma, puede decirse que la imagen que acaso nos muestran estos productos periodísticos es la de los niños, niñas y adolescentes como víctimas de violencia, no como causantes de la misma. Para evitar el riesgo de establecer nexos causales o correlaciones precipitados, sería necesario contrastar estos datos con los de otras fuentes y con los resultados del monitoreo de más medios de comunicación en periodos distintos al de 2007-2009. Por ejemplo, si tomamos en cuenta las cifras que arrojan tanto el informe de la CNNA y del ODNA (2011), donde se reporta que los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos se desarrollan en un contexto en el que la pobreza alcanza al 33% de la población y 13% en pobreza extrema (ODNA, 2011), que el 27% de aquellos entre los 6 y los 17 años declararon ser agredidos físicamente por profesores. También se muestra que existe sólo un 0.02% de adolescentes de 12 a 18 años a nivel nacional en conflicto con la ley por asesinato; asimismo, habían sido detenidos 606 adolescentes a junio de 2010, lo cual no representa más que el 0.03% de la población ecuatoriana de entre 12 y 18 años (CNNA, 2010: 4-5, 7, 26)⁸.

Como discutiremos en breve con respecto al caso de México, resulta peligroso tomar a los medios de comunicación como meros transmisores o reflejos de la realidad. Sin embargo, lo que nos interesa recalcar no es sólo que habrían de tenerse en cuenta los hechos en los que dichos medios eligen enfocarse, sino además el empleo que distintos actores hacen de éstas y otras fuentes de datos. Resulta improbable construir a los adolescentes como problema con relación al aumento del crimen y la inseguridad a partir de los diarios monitoreados por la ACNNA entre 2007 y 2009 (las notas periodísticas sobre menores de 18 años y temas como conflictos armados o tráfico de drogas no pasan de las 17, mientras que sólo otras 20 se refieren a violencia relacionada con pandillas)⁹. Otra cosa muy distinta es que, mediante una politizada inversión semiótica similar a la mencionada anteriormente con respecto a los destinatarios de ayudas para combatir la pobreza, se termine atribuyendo a las víctimas la causa de su propia condición: los adolescentes se convierten en sospechosos del supuesto aumento de la criminalidad a nivel nacional por

el mero hecho de aparecer más frecuentemente en notas periodísticas sobre violencia y delitos. Con tal de eludir consideraciones serias sobre el sufrimiento y la desigualdad sociales, éstos se convierten en un “secreto público” que perpetúa la violencia simbólica: culpemos a los desfavorecidos y logremos que ellos se culpen a sí mismos (Bourgois, 2004: 427).

¿Cuáles podrían ser entonces los verdaderos motivos de preocupación y alarma, en caso de estar éstos garantizados? Un dato adicional en el monitoreo realizado por la ACNNA es la escasez de artículos periodísticos que ofrezcan análisis y reflexiones sobre las causas y efectos de la violencia en el mundo de los niños, niñas y adolescentes (2010:18). El establecimiento de nexos causales necesita ahora de investigaciones cualitativas sistemáticas mediante el empleo, por ejemplo, de diversos testimonios y entrevistas. Sin ánimo de explicar aquí dichos vínculos, mencionaremos algo que nos llamó la atención a partir de la lectura de un reportaje periodístico sobre el sicariato en el Ecuador (Grupo El Comercio, 2010). En el apartado dedicado a los “puntos de vista” sobre dicho problema, un representante de ciudadanos jubilados afirma que “esto viene desde el exterior, pues antes no existía en Ecuador”, mientras que el portavoz de una fundación social lamenta la “política abierta” de ingreso de extranjeros al país: “creo que esta política debe garantizar la seguridad de los ciudadanos”. Estas opiniones encuentran un cierto respaldo en otra sección del mismo apartado, donde varios expertos y académicos nacionales y extranjeros entrevistados insisten de cierta forma en la naturaleza foránea e importada del crimen organizado y los delitos relacionados con el sicariato y el ajuste de cuentas: dos investigadores sitúan el origen del problema en la vecina Colombia (“donde la violencia es asumida como un hecho cotidiano”) y en la vulnerabilidad de las fronteras, mientras que un académico mexicano afirma que desde su país “ahora se exporta el sicariato” y advierte que “Ecuador aún está a tiempo”¹⁰. Según estos puntos de vista y opiniones, entonces, el problema viene de fuera y basta con reforzar las fronteras, las políticas de inmigración y la presencia y actuación policiales. No obstante, podríamos advertir aquí el inicio de la construcción de un artefacto ideológico que contribuye a enmascarar factores menos auto-exculpatorios: para empezar, hay algo que efectivamente vincula a Ecuador con México (y otros países latinoamericanos): la pobreza. Otro dato, facilitado en el mismo reportaje periodístico, es que sólo está registrado el 7% de las 170.000 armas de fuego cuya existencia se estima en el país. En la mencionada sección de “puntos de vista” aparecen voces que reclaman la regulación de la venta de armas y su restricción al “mercado formal”, entre ellas la de un importador que lamenta el efecto pernicioso de las “armas artesanales” sobre su ne-

⁸ Los datos del ODNA 2011 han sido tomados de la Parte III del presente volumen.

⁹ Sustentar un incremento generalizado del problema en todo Ecuador también resultaría difícil basándonos exclusivamente en estos medios impresos, ya que tan sólo la provincia de Guayas acapara el 42% del total de notas periodísticas sobre violencia y menores de edad, seguida por Pichincha (16%) y por Manabí (3%); ninguna de las restantes provincias ecuatorianas acapara más del 2% de notas sobre estos temas (ACNNA, 2010: 23-24). Esta circunstancia tiene cierta correlación con los datos agregados a nivel nacional, donde la provincia de Guayas, con 735 asesinatos registrados en 2009, representa el 44.22% del total en ese año – véase el reportaje El Sicariato en el Ecuador del Grupo El Comercio (2010), en <http://www4.elcomercio.com/CustomFiles/ElComercio/archivos/especiales/2010/06/sicariato/cifras.html>.

¹⁰ Todas estas opiniones y entrevistas aparecen en el sitio de Internet <http://www4.elcomercio.com/CustomFiles/ElComercio/archivos/especiales/2010/06/sicariato/puntos.html> al cual puede accederse desde la sección de “Seguridad” en la página electrónica del diario El Comercio (<http://www4.elcomercio.com/2011-02-21/Noticias/Seguridad.asp?sec=1>).

gocio. Estamos seguros de que no faltarán investigadores independientes que establezcan hipótesis acerca de la posible relación entre el fomento de la alarma sobre la inseguridad en diversos medios y pronunciamientos, la criminalización de grupos específicos de la sociedad afectados por la desigualdad y la falta de oportunidades, y la proliferación de intereses vinculados a la venta e importación de armas. En dichas correlaciones podrían, sin duda, figurar consideraciones de orden global e internacional, siempre que no se las redujera a únicos factores explicativos.

La indiferencia hacia determinadas estadísticas y la alarma creada a través de los medios de comunicación resultan consecuentes con la construcción de ciertos tipos de peligro, amenaza y crimen a ser combatidos por el "Estado". En este sentido, existen formas más fructíferas de mirar a México desde Ecuador, mediante argumentos de mayor sustancia que permitan matizar el supuesto de que el primero representa el escenario al que nos dirigimos todos los otros países de la región. Un caso aún más patente del tipo de negligencia selectiva mencionada anteriormente con respecto a ciertas políticas públicas se produjo desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón, presidente de México desde 2006. Los medios cubrían entonces la violencia de las zonas donde se habían incrementado dramáticamente los asesinatos y el país vivía bajo la impresión de que el aumento de notas periodísticas al respecto reflejaba una tendencia nacional. Al parecer, sólo a Fernando Escalante, un investigador independiente, se le ocurrió realizar un estudio sobre la evolución de la tasa nacional de homicidios a partir de los datos generados por el propio gobierno mediante el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (véase Escalante, 2009). Las dos principales sorpresas que nos dio dicho estudio fueron que, entre 1990 y 2007, los homicidios no habían hecho sino descender (de 16 por cada 100.000 habitantes a 8 por cada 100.000 habitantes) y que el gobierno no utiliza sus propios datos para, con base en análisis responsables de los mismos, diseñar y justificar sus políticas de seguridad. Tampoco los medios mostraron excesivo profesionalismo a juzgar por la escasez de reportajes de fondo acerca del contexto, como bien nos hace notar el antropólogo Claudio Lomnitz (2011: 9): "Por lo general, sus páginas de opinión han sido espejo a la noticia, en lugar de servir de contrapeso basado en información experta. El periodismo de investigación ha brillado por su ausencia". Las ejecuciones y la violencia pueden utilizarse fácilmente como instrumento propagandístico y, en este caso, el clima de preocupación e histeria generado por la extrapolación de las noticias sensacionalistas ayudó a legitimar la "guerra contra el narcotráfico" sobre la que la administración de Calderón pretendió basar su legitimidad desde el inicio. Cuando el estudio de Escalante fue publicado, en septiembre de 2009, ya era demasiado tarde: en otro trabajo de reciente publicación, el mismo investigador demuestra que entre 2007 y 2009 la tasa de homicidios se disparó hasta doblar la de 2006 y alcanzar índices parecidos a los de 1990 (Escalante, 2011). Lo más relevante de este nuevo estudio, sin embargo, es que el aumento

exponencial de los homicidios no es homogéneo y no se ajusta a las "rutas" y "plazas" controladas por el "crimen organizado". Más bien, las zonas más violentas son precisamente aquéllas donde se realizaron los primeros grandes operativos militares y policíacos, especialmente donde se desplegó el ejército para ocuparse de la seguridad pública y la guerra contra el "narco". A Escalante le cuesta trabajo creer que el despliegue del ejército no tenga ningún efecto sobre la tasa de homicidios, pero es cauto a la hora de ofrecer explicaciones. Como otros que posteriormente han comentado su trabajo, subraya la necesidad de investigaciones etnográficas o estudios detallados e intensivos de contextos específicos que arrojen luz, por ejemplo, sobre diversas crisis de los órdenes locales que pueden ayudarnos a explicar la violencia (véase también Lomnitz, 2011).

En tanto parte de dichos factores explicativos, hay aquí un aspecto particularmente perturbador de la relación entre Estado y violencia que tiene que ver con la problemática frontera entre lo legítimo y lo ilegítimo, la cual se revela aquí como meramente conceptual. Los llamados espacios "extra-estatales" (la plaza, la ruta, las "zonas calientes" del narcotráfico) son constitutivos de, y constituidos estratégicamente por, el propio orden estatal. De esta manera, existen problemas en la división entre las acciones legítimas "pacificadoras" de las fuerzas de seguridad del Estado y la implicación de éstas en acciones ilegales, especialmente cuando las intervenciones destinadas al combate contra el crimen organizado sirven como pretexto conveniente para actos represivos políticamente motivados. La propia Secretaría de la Defensa Nacional de México, Sedena, informó a la Cámara de Diputados que entre 2007 y agosto de 2010 habían muerto 656 civiles en enfrentamientos con el ejército, y el número crece año con año (Escalante, 2011: 41). Un dato adicional – extraoficial – proporcionado por la propia Sedena da cuenta de la muerte de 610 menores de 18 años entre diciembre de 2006 y marzo de 2009, si bien un año y medio después la cifra se había duplicado hasta llegar a un promedio mensual de 30 asesinados (Turati, 2011: 7). De manera quizás poco sorprendente, los números proporcionados por la Sedena no incluyen las muertes infantiles causadas por las propias fuerzas federales, sino sólo aquéllas producidas en enfrentamientos con sicarios o entre bandas rivales, así como niños y niñas asesinados por el mero hecho de estar junto a los adultos ajusticiados (no pocas veces por error). Ello representa un enorme paso adicional en la pérdida del "espacio sagrado" y de la inmunidad otrora acordados al hogar y la familia que mencionamos anteriormente respecto de los regímenes represivos: "Como si fueran extras de una película protagonizada por adultos, los niños que caen en el entorno son bajas que no importan. Pagan con su vida por los de su sangre o por desconocidos" (Turati, 2011: 7-8). En realidad, la cifra real de menores asesinados es un misterio. De la misma manera que en Ecuador se carece de datos nacionales, comparables y homogéneos sobre el procesamiento de delitos cometidos por adolescentes (CNNA, 2010: 26), en México sólo existen retazos de cifras oficiales sobre asesinatos de niños y niñas que han de ser complementados con esti-

maciones independientes y conteos de medios de comunicación, de organizaciones civiles y de académicos. Los sistemas de clasificación y valores básicos de una sociedad y una época se revelan de nuevo mediante estadísticas que nos sugieren lo que debe y no debe contarse: el gobierno no hace distinciones entre los cuerpos de niños y niñas, y los de adultos que se hallan revueltos en la fosa común.

Uno de los planteamientos centrales sugeridos aquí, en suma, es que lo que aparentan ser tipos de violencia cualitativamente distintos son, en realidad, dimensiones de un marco mucho más amplio de relaciones de poder y desigualdades estructurales. Diversas manifestaciones de violencia llegan a estar sutilmente imbricadas en el tejido de la existencia cotidiana, como una serie de prácticas que penetran las vidas de la mayoría de individuos y familias en un momento u otro. Esto sucede, por ejemplo, con el clima de terror e incertidumbre creado por los cuerpos de "seguridad", el cual resulta de hecho políticamente productivo para detentadores de poder en diversos dominios al tener como premisa la percepción pública de que esas fuerzas no están sujetas a restricciones legales efectivas (Gledhill, 1995: 69). Esta argumentación puede extenderse al examen de una conciencia colectiva en la que la violación de la ley se transforma en algo central para las agencias encargadas de la regulación de la sociedad y la eliminación de sus "enemigos" (Gledhill, 1995: 72). Las mujeres, los niños, niñas y adolescentes se transforman aquí en objetos apropiados de castigo. La degradación, la tortura y el asesinato de las víctimas sirve para expulsarlas del ámbito de las personas ordinarias con derechos en un régimen formalmente democrático, transformándolas en portadoras de culpabilidad (como ilustran las sospechas que en declaraciones oficiales se hacen caer incluso sobre los adolescentes asesinados en casos de "ajustes de cuentas" y supuestos enfrentamientos entre pandillas y bandas rivales). Alternativamente, el sufrimiento de miles de niños y niñas no figura en las estadísticas ni en el inventario de los saldos de la guerra contra el narcotráfico, como "[tampoco] cuentan las pesadillas de los más de 40 mil huérfanos engendrados por la narcoviencia. Ni los millares de infantes con pesadillas nocturnas y miedo de asomarse a la calle" (Turati, 2011: 11). Consideramos necesario profundizar ahora en algunos de estos aspectos, especialmente en la cuestión de las subjetividades y representaciones implicadas en la incidencia de diversas formas de violencia en el mundo de los niños y adolescentes.

3. Violencia y subjetividad en el caso de los niños, niñas y adolescentes

En este último apartado queremos subrayar la intrincada relación existente entre la violencia y la subjetividad en el mundo de los niños y adolescentes. La violencia juega un papel principal en la construcción de la subjetividad,

puesto que participa de la elaboración, contestación y resignificación de las imágenes que llenan nuestra mente respecto de los procesos sociales y de aquello que llamamos sociedad. Probablemente esto también es evidente en otros segmentos de la población, pero si el lector coincide con nosotros en que los niños, niñas y adolescentes representan con frecuencia voces que no hablan por sí mismas, que no pueden expresarse con total dominio sobre la violencia que les afecta, entonces podremos coincidir en que ellos merecen aquí especial atención¹¹.

Al considerar que la subjetividad se trata de un campo de tensiones ideológicas, con dimensiones culturales y significados sobre nuestra vida diaria, ¿por qué es entonces importante reflexionar sobre su relación con la violencia en el mundo de los niños, niñas y adolescentes? Veamos algunas respuestas.

Cuando pensamos en nuestra vida íntima, en nuestros deseos y sentimientos, creemos generalmente que éstas son cuestiones privadas. Los trabajos de Michel Foucault (2005, 2006) demuestran precisamente lo contrario, es decir, que nuestra propia subjetividad es, en varios sentidos, pública: ha sido gobernada o administrada hasta en sus más pequeños detalles y en ella inciden las convenciones sociales, el escrutinio de la comunidad, las formas legales y las obligaciones familiares (Rose, 1999). Esto significa que la subjetividad es un asunto central y que resulta una ironía creer que, libremente, estamos escogiendo nuestra propia libertad. Una manifestación evidente de lo último se produce en el caso de la niñez, donde se ha creado todo un complejo aparato centrado en la infancia que abarca al sistema de justicia juvenil, a la escuela, al sistema de bienestar infantil y a la educación y la vigilancia de los padres.

Con respecto a la proliferación de subjetividades en torno a la infancia, cabe mencionar una serie de consideraciones necesarias para contextualizar históricamente las construcciones de la familia como problema y como ámbito de intervención estatal, según lo discutido en el apartado anterior. Desde la fundación misma de nuestros modelos de organización de la sociedad, en el siglo XVIII, la observación del comportamiento de la niñez se transformó en clave del mundo moderno, en el entendido de que, al conducir sus conductas, estaríamos contribuyendo a corregir o rectificar cualquier anomalía. Especialmente a partir de entonces, la construcción de la idea de persona humana o individuo autónomo ha recaído de manera sustanciosa en el ámbito de aquello que conocemos como "Estado". Bajo esta concepción, el niño – así como, a menudo, la mujer – era un ser incompleto e incapaz de gobernarse a sí mismo; es decir, de auto-conducirse, auto-comportarse y auto-disciplinarse. Una de las funciones estatales clave fue entonces la de penetrar las esferas familiares del hogar para inducir conductas deseables y ayudar a que las mujeres cumplieren con el papel fundamental de procrear ciudadanos y hacerlos crecer

¹¹ Por supuesto, no nos referimos a que los niños y niñas no puedan expresarse, sino sobre todo a que han sido silenciados por nosotros, los adultos, por los medios y por la clase intelectual y la política, quienes a menudo hemos decretado la intrascendencia de su estatus civil y actuado como si no fuesen seres humanos plenos.

¹² Al igual que los sentimientos y las emociones, la subjetividad ha sido generalmente un asunto dejado en manos de filósofos o psicólogos. Rara vez se la ha presentado como indispensable para el análisis de la política social hacia la infancia. Según nos dice Leonardo Boff (2011), sin embargo, el sufrimiento es ahora más generalizado y difuso: "una especie de 'malestar de la globalización' en proceso de erosión humanística"; hay que incorporar en el análisis de la crisis actual el océano de sufrimiento que está siendo impuesto a la población.



hasta la plena madurez. Desde entonces el hogar heterosexual fue el modelo a seguir, con los niños y niñas en el núcleo de la función de gobierno.

La subjetividad de la niñez tampoco fue un asunto menor con respecto a dicha función gubernamental. Ya fuese de modo directo y manifiesto o mediante lo oculto y lo silencioso, siempre ha existido un curso de acciones hacia esta población, en el supuesto no declarado de que, disciplinadas sus desviaciones, la etapa adulta sería más un dato que un problema público. Por estas razones, las ideas y la subjetividad encierran un juego difícil de relaciones de complejidad en el caso de los niños, niñas y adolescentes. Las imágenes que se construyen sobre ellos tienen un poder de autoridad, sus representaciones son discursos de verdad, nos dice Foucault, por lo que comprender la violencia contenida en ellas nos puede ayudar a actuar y pensar mejor las cosas¹².

En un estudio sobre la evolución de los derechos de la niñez ecuatoriana, por ejemplo, Soledad Álvarez Velasco (2010) nos muestra que durante buena parte del siglo XX primó la Doctrina de Situaciones Irregulares, que en lo general tendía a ver a la infancia como seres incompletos con respecto a los cuales al Estado le correspondía la tarea de corregir cualquier desviación. Así, aquellos fueron concebidos como una categoría peligrosa, presumiblemente criminal y necesitada de conducción y corrección porque,

a fin de cuentas, su propia indisciplina llegaba a constituir un peligro social importante. Hacia fines del mismo siglo, no obstante, esta visión daría paso a la introducción de la idea de los menores de edad como sujetos de derechos. Ello resulta en principio positivo en tanto que las representaciones que ahora se hacen de ellos reconocen su autonomía como personas y su necesidad de derechos consagrados. Sin embargo, un aspecto menos auspicioso de este reconocimiento es que los niños, niñas y adolescentes son consecuentemente construidos como seres responsables de sí mismos, de su propia historia y realidad. La bienvenida a su individualidad –que es, también, la celebración de la propia individualidad del sujeto contemporáneo– ha hecho tal apología del individuo y su libertad que lo ha terminado dejando en el más absoluto abandono. Surge, entonces, la siguiente pregunta: ¿no será este reconocimiento acaso una forma más de negligencia selectiva, base para la estudiada indiferencia burocrática hacia el sufrimiento de los menores de edad, sólo que ahora en nombre de la libertad y los derechos individuales? Recomendamos tener esta pregunta en mente a la hora de comprender las propuestas de reformas que avanzan hacia la penalización de los adolescentes en Ecuador.

Finalmente, queremos exponer algunas ideas en torno a la violencia y la subjetividad a partir de su lectura en cinco campos que afectan al mundo de la niñez y adolescencia. Campos que, por supuesto, dividimos sólo para fines ana-

¹² Al igual que los sentimientos y las emociones, la subjetividad ha sido generalmente un asunto dejado en manos de filósofos o psicólogos. Rara vez se la ha presentado como indispensable para el análisis de la política social hacia la infancia. Según nos dice Leonardo Boff (2011), sin embargo, el sufrimiento es ahora más generalizado y difuso: "una especie de 'malestar de la globalización' en proceso de erosión humanística"; hay que incorporar en el análisis de la crisis actual el océano de sufrimiento que está siendo impuesto a la población (Boff, 2011).

líticos, ya que entre ellos hay múltiples relaciones y lecturas compartidas.

3.1. Violencia, niñez y representación

Como hemos recalcado, las imágenes y representaciones que se construyen en torno a la niñez tienen el poder de “verdades”. Con esto nos referimos a la posibilidad de llegar a penetrar en la mente y el sentido común, al punto de hacernos entender ciertos mundos de un modo y no de otro. El papel de las representaciones, por estas razones, no es en absoluto menor. Un punto clave en esta relación es aquel que nos indica que las ideas e imágenes construidas tienen, además, una enorme realidad material. El mundo de las ideas y su materialización están inextricablemente relacionados, puesto que esas ideas nos hacen actuar de formas precisas. Por ejemplo, si con frecuencia asociamos imágenes de pobreza y adolescencia al dominio del delito y el crimen, no debe asombrarnos el comportamiento negativo que policías, burócratas y gente común pueda mostrar frente a ciertos adolescentes tenidos por “peligrosos”.

Los niños y las niñas han sido orientalizados, en la expresión de Edward Said (2002), lo cual significa que las imágenes y representaciones construidas sobre ellos se congelan, quedando como pétreas figuras conceptuales en nuestras cabezas¹³. Representaciones que son tomadas como verdaderas y que, además, han sido autorizadas porque cuentan con la oficialización en su enunciación. Sin duda, este es un ámbito clave de las violencias que afecta a la niñez, quizás de una manera menos evidente y más oculta que las descritas por los números y las estadísticas. Lo importante aquí es cuestionar estas imágenes y negar que existan definiciones universales sobre la niñez y la adolescencia, puesto que éstas sólo adquieren realidad y validez en sus contextos y sociedades específicos. Las representaciones, sin embargo, tienen otros efectos incluso más perniciosos. Nos referimos a aquellos que afectan al propio sentido del yo, al punto de generar la sensación, entre niños, niñas y adolescentes que sufren la violencia representacional, de auto-depreciación, de la propia imagen invertida desprovista de valor (véase, por ejemplo, Quesada, 2004). La indiferencia, la negligencia y el silenciamiento constituyen experiencias de poder que los llevan a auto-construirse en un sentido negativo absoluto.

3.2. Ley y subjetividad

Muchas expresiones de la subjetividad adquieren enorme concreción en las leyes. En cada país la ley ha desempeñado un claro papel en la creación, rediseño y disputa sobre las identidades infantiles. Las leyes son críticas en la conformación de las subjetividades, puesto que al definir categorías (como las de “hijo”, “menor infractor”, “huérfano”, “niño de la calle”, etc.), y al construir códigos y normas

que las regulan, intervienen de modo poderoso y penetrante en las esferas públicas y privadas. Los códigos que designan a los niños y niñas como sujetos incompletos –a manera de contraparte negativa de los adultos– han tenido gran peso desde su origen en modelos liberales como el de la Revolución Francesa. La autonomía es el concepto central del modelo jurídico, del cual la niñez estuvo ausente, por lo que, con el triunfo del liberalismo, el Estado y la ley penetraron en la esfera doméstica para gobernarla. La función de la ley, mediante la figura paterna en el hogar, fue garantizar la formación de ciudadanos para el país, lo que obligó a corregir cualquier desviación o anomalía que se suscitara en dicho ámbito doméstico.

Regresemos una vez más a propuestas y reformas para rebajar la edad penal de los adolescentes como las discutidas en Ecuador. En lugar de constituir simplemente espacios para el reconocimiento de dichos adolescentes como portadores de derechos inalienables, las leyes los construyen además como responsables de sus actos, apelando a nuestra creencia en que los sistemas penales y las cárceles son realmente medios para corregir las conductas y volver a crear sujetos de provecho para la sociedad. En vista de todo ello, debemos comprender que las confrontaciones alrededor de la ley están cargadas de jerarquías de género, clase, raza, etnicidad, religión, edad y casta; asimismo, las leyes establecen parámetros sobre lo que debe ser dicho, pensado, desafiado, resistido y activado en un momento histórico dado (Hirsch y Lazarus-Black, 1994). Por todo esto, resulta notorio que las leyes en el mundo de niños y niñas no sólo establezcan conductas deseables y parámetros de castigo, sino que además sean críticas en la forma en que los aquellos, y por supuesto los adultos, experimentan su subjetividad.

3.3. Violencia y sentimientos

Más allá de lo evidente, los efectos de la violencia en la niñez y adolescencia son profundos y perdurables. El análisis del campo de los sentimientos puede ser clave para explicar los cambios culturales y sociales al respecto, así como el papel que la violencia, el miedo, el dolor y la vulnerabilidad juegan en la conformación de la subjetividad infantil y posteriormente la adulta.

Ciertos estudios contemporáneos (véase, por ejemplo, Besserer, 2000) proponen la idea de que, en sociedades y grupos específicos, lo que encontramos es una contienda sentimental. Por un lado tenemos sentimientos hegemónicos y, por el otro, sentimientos subalternos. Los regímenes sentimentales resultantes de estas tensiones nos hablan de campos de múltiples luchas y desencuentros. En otras palabras, la lectura oculta o vista como irrelevante de las relaciones de poder indica que los sentimientos son un campo de lucha y confrontación cuando la subjetividad de los niños, las niñas y adolescentes es construida y contestada. Los sentimientos no son el “resultado natural” de esas expresiones de poder, sino sus expresiones mis-

¹³ Said (2002) sugiere que las representaciones son re-presentaciones, es decir, actos por los cuales las cosas son vueltas a presentar, esta vez cargadas de ideologías y relaciones de poder. “Orientalismo”, en ese sentido, se refiere a una actitud al tiempo que a una serie de disciplinas artísticas y académicas por las cuales “los otros”, en este caso aquellos en países y regiones al oriente de Europa, son construidos como diferentes, homogéneos y portadores de identidades fijas y transparentes.

mas; sus confrontaciones y contiendas, constituyen de esta manera un campo donde la subjetividad puede ser entendida y comprendida. Resulta notorio, por ejemplo, que en América Latina estemos transitando desde una visión muy marcada de la niñez y adolescencia como seres contruidos por sentimientos de vulnerabilidad, protección y apoyo (sustentado en sus familias) a otra enfocada en su autonomía, corresponsabilidad y auto-formación. No creemos que ello sea necesariamente perjudicial, pero ciertamente puede llegar a ser un inconveniente si observamos sociedades precarias y poco preparadas para un campo sentimental de esa naturaleza.

3.4. Niñez, violencia y hogar

El ámbito doméstico también constituye un espacio social y emocional significativo para la comprensión de las relaciones entre violencia y subjetividad. No es necesario vivir en un "hogar violento" para experimentar la violencia en extremo. Al contrario, todos los estudios contemporáneos sobre el tema tienden a subrayar el carácter masivo, amplio y extendido de diversas violencias en el seno del hogar (véase Azaola, 2009). Como también indican estos estudios, la violencia ejercida sobre los niños y niñas no debe ser vista como mero producto de mentes criminales y desviadas sino como algo que, precisamente por su carácter rutinario y cotidiano, escapa a la identificación, a la crítica y al análisis. Este campo de lo doméstico, donde también se construye la subjetividad –o donde las subjetividades están en constante tensión–, ofrece una complejidad enorme porque sus alcances y expresiones son tan variados que a veces se hace difícil la separación entre la violencia pura y lo que constituye una rígida educación en el seno familiar: la frontera entre una y otra se torna borrosa y adquiere contenidos y conceptos contextualmente específicos.

En cualquier caso, no obstante, el niño y la niña violentados por la disciplina y el castigo, o por los golpes, palizas y menosprecio de sus mayores, puede verse impulsado a huir de casa con la "seguridad" de que será mejor estar fuera del hogar que en medio de las constantes líneas de fuego familiar. Ello hace necesario reflexionar acerca de cómo ayudar a los niños y niñas a escapar de otras maneras menos riesgosas al campo de fuerza de la violencia doméstica, aunque esas otras vías confluyan en el largo y difícil camino hacia la construcción de la autonomía personal.

3.5. Academia y violencia epistémica

La globalización y la "sociedad en red" hacen más visibles ciertas situaciones difíciles confrontadas por niños, niñas y adolescentes en diferentes puntos del planeta, obligándonos asimismo a pensar en la enorme variedad de expresiones de la infancia en el mundo. Muchos antropólogos enfatizan esta última circunstancia para advertir sobre el

peligro de arribar a conclusiones universales sobre la niñez y la adolescencia y recomendar, en cambio, una mayor atención a esta variabilidad para comprender las realidades concretas en que se expresa.

Sin embargo, al igual que ocurrió con las mujeres en la ciencia, durante muchos años los niños y las niñas ni siquiera existieron en los libros y las academias, apareciendo si acaso como un dato más entre otros muchos¹⁴. Este silencio epistémico (esto es, la violencia epistémica que silencia e invisibiliza) obedeció a la consideración de que los niños, niñas y adolescentes poco podían ayudar a comprender cómo la cultura se formaba y cómo la sociedad llegaba a configurarse como tal. En los hechos, e incluso en el ethos o "sentido común" de investigadores y analistas, estuvo siempre la imagen sobreestimada acerca del papel de los adultos en la construcción cultural y social y, como contraparte, la subvaloración del rol de la infancia en la conformación de las sociedades. Confiamos en que los trabajos y reflexiones como los contenidos en el presente volumen representen un sólido paso más en los aún relativamente recientes esfuerzos por corregir la situación de silenciamiento e invisibilidad de la niñez y adolescencia.

Estos cinco ámbitos donde las relaciones entre violencia y subjetividad cobran especial fuerza deben, en suma, ser pensados y observados de modo crítico y profundo. Adicionalmente, deberían ser tomados en cuenta con frecuencia a la hora de reflexionar sobre el diseño y operación de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes. Al tener en cuenta estos objetivos, nuestra propuesta en esta sección se ha guiado por tres aspiraciones. La primera de ellas se refiere al intento por superar visiones que han "naturalizado" las violencias sufridas por la niñez, las cuales se han tomado a menudo de modo acrítico y sospechosamente parcial. En segundo lugar, al plantear una discusión desde la antropología de la violencia, lo que pretendemos es contribuir a una disciplina de la paz: la labor intelectual, en este sentido, no estuvo nunca tan obligada como ahora a responder a la violencia y contribuir, aunque sea en pequeñas porciones, a superar el sufrimiento y el dolor como signos de la vida infantil y adolescente. En tercer lugar, si pensamos de este modo, de lo que se trata principalmente es de ayudar a que niños, niñas y adolescentes encuentren un lugar en nuestras sociedades. Como afirmó Bourdieu (1991) en sus "Meditaciones sobre Pascal", el comportamiento de las personas obedece a menudo a una sed de reconocimiento, de asegurarse un lugar y un nombre en este mundo. El silencio y la invisibilidad, por ello, son probablemente el peor castigo social que existe.

Reflexiones finales

La tesis que estructuró nuestra discusión se refiere a la existencia de diferentes dimensiones de violencia que se retroalimentan, así como al desvanecimiento de categorías y distinciones entre violencia en tiempos de guerra y

¹⁴ Michel Foucault (2006) desarrolló, entre otros muchos conceptos, la idea de que una serie de saberes fundamentales que emergieron en el mundo moderno resultaron muy importantes en la constitución y operación de nuevas modalidades de poder. El silencio y la invisibilidad de ciertos individuos y grupos encuentra aquí parte de su explicación, ya que los "expertos" portadores de dichos saberes resultaron poderosamente operativos a la hora de construir ciertos ámbitos y poblaciones para el estudio y la intervención, dejando necesariamente a otros fuera de la palestra.

violencia en tiempos de paz. A través de diversas épocas, la violencia toma la forma de desigualdades étnicas, de clase, de género y políticas que se reflejan, por ejemplo, en ciertos casos de odio propio y autodestrucción por parte de muchos niños, niñas y adolescentes. La violencia se localiza en las estructuras simbólicas y sociales que inciden en las encarcelaciones racialmente sesgadas y la drogadicción criminalizada de los y las adolescentes, las víctimas infantiles “colaterales” de la guerra contra el crimen organizado y la militarización de la vida cotidiana de las familias.

El desnaturalizar la violencia y observarla de manera más contingente y cotidiana en nuestras vidas es para nosotros no sólo un ejercicio intelectual y teórico, sino además el punto de partida para volver a poner a niños, niñas y adolescentes en el lugar donde siempre deberían haber estado: en el centro de la protección y el cuidado. Una sociedad madura, más sana y verdaderamente satisfecha de

sí misma y de su pasado comienza por garantizar un adecuado nido para las expresiones felices de la infancia. Al observar la cotidianidad, la cercanía y la permanente presencia de la violencia en las vidas de la niñez y adolescencia, no podemos asumir una actitud de indiferencia. Por supuesto que por ellos mismos, pero también, en un acto de justicia, por nosotros mismos como adultos. Cada niño y niña que vemos, en las condiciones vulnerables en que se encuentre, en algún momento será un adulto en medio de la sociedad. El equilibrio de nuestras edificaciones sociales también depende en buena parte de lo que hagamos ahora por él. Por último, la niñez y adolescencia, libre de estas pesadumbres, es el aura libre del ser humano en su tremenda existencia. Como sintió de modo contundente Freud, mirando a la sociedad adulta y viendo su resultado entre nosotros, el penoso contraste se produce entre la radiante inteligencia de la niñez y la débil mentalidad del adulto medio.



ACNNA (Agencia de Comunicación de Niñas, Niños y Adolescentes). (2010). *Resultados del Monitoreo Violencia. Niñas, Niños y Adolescentes en los Medios de Comunicación, 2007-2009*. Quito: ACNNA.

Acosta, A. (2003). "A modo de prólogo. La necesidad de visibilizar las violencias". En José María Tortosa, *Violencias ocultas*. (pp. 9-18). Quito: Abya-Yala.

Agudo Sanchíz, A. (2010). "Opportunities for the Poor, Co-responsibilities for Women: Female Capabilities and Vulnerability in Human Development Policy and Practice". *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 11, núm. 4, 533-554.

Agudo Sanchíz, A. con Jiménez Rodríguez, D. (2008). Capítulo II: "¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos". En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales* (1997-2007). Tomo III, El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación. México: SEDESOL. Recuperado el 16 de diciembre de 2010 <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx/evaluacion/>.

Álvarez Velasco, S. (2010). El tránsito a los derechos: un análisis de la relación entre el Estado, la sociedad civil y los derechos de la niñez y adolescencia ecuatoriana en las últimas cinco décadas. En *Estado del país. Informe cero*. Quito: Contrato Social para la Educación, FLACSO, Ecuador, Universidad de Cuenca, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, UNICEF, ODNA (libro en prensa).

Azaola, E. (2009). *Crimen, castigo y violencias en México*. México y Quito: CIESAS/ FLACSO Ecuador.

Besserer, F. (2000). *Sentimientos inapropiados de las mujeres migrantes: hacia una nueva ciudadanía*. México: GIMTRAP/ UNAM.

Boff, L. (2011, 1 de enero). *Crisis neoliberal y sufrimiento humano*. El Pais.cr [en línea]. Recuperado el 26 de febrero de 2011, de <http://www.elpais.cr/articulos.php?id=38777>.

Bourdieu, P. (1991). *El Sentido Práctico*. Madrid: Editorial Taurus.

Bourgeois, P. (2004). "The Continuum of Violence in War and Peace: Post-Cold War Lessons from El Salvador". En Nancy Scheper-Hughes y Philippe Bourgeois (eds.), *Violence in War and Peace. An Anthology*. (pp. 425-434). Malden, MA. y Oxford: Blackwell.

CNNA (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia). (2010). *Investigación de adolescentes en conflicto con la ley*. Quito, Ecuador: CNNA. Recuperado el 7 de febrero de 2011, de http://www.cnna.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=64:inimputabilidad-adolescentes&catid=68:informate.

CNNA (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia). (2011). *Pronunciamento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia sobre la Rebaja de la Edad para la Inimputabilidad de los Adolescentes Infractores*. Quito, Ecuador: CNNA. Recuperado el 7 de febrero de 2011, de http://www.cnna.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=64:inimputabilidad-adolescentes&catid=68:informate.

Corsi, J. (1999). *Violencia familiar: una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires: Paidós.

El ABC de la consulta de Rafael Correa. Recuperado el 9 de febrero de 2011, de <http://m.elcomercio.com/consulta2011/>.

Escalante, F. (2009). "Homicidios 1990-2007". *Nexos*, núm. 381, septiembre, 25-31.

_____. (2011). "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso". *Nexos*, núm. 397, enero, 36-49.

Ferrándiz, F. y Feixa, C. (2004). "Una mirada antropológica sobre las violencias". *Revista Alteridades*, vol. 14, núm. 27, 159-174.

Foucault, M. (2005). *Historia de la sexualidad* (3 vols.). Madrid: Siglo XXI.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. México: FCE.

Franco, J. (1985). "Killing Priests, Nuns, Women, Children". En Marshall Bonsky (ed.), *On Signs*. (pp. 414-420). Baltimore: John Hopkins Press.

Gelles, R. (1990). "Methodological Issues in the Study of Family Violence". En Straus y Gelles (eds.), *Physical Violence in American Families*. (pp. 3-16). Nueva Jersey: Transaction Publishers.

Geertz, C. (1983). *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. Nueva York: Basic Books.

Gledhill, J. (1995). *Neoliberalism, Transnationalization and Rural Poverty. A Case Study of Michoacán, Mexico*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Grupo El Comercio. (2010). *El Sicariato en el Ecuador*. EL COMERCIO [en línea]. Recuperado el 20 de febrero de 2011, de <http://www4.elcomercio.com/CustomFiles/ElComercio/archivos/especiales/2010/06/sicariato/index.html>

Hirsch, S. y Lazarus-Black, M. (1994). "Performance and Paradox: Exploring Law's Role in Hegemony and Resistance". En Susan Hirsch y Min-die Lazarus-Black (eds.), *Contested States. Law, Hegemony and Resistance*. (pp. 1-34). Nueva York: Routledge.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El Programa Progres-Oportunidades de México*. México y Washington, D.C.: Planeta/ Banco Interamericano de Desarrollo.

Lomnitz, C. (2011). "¡Exijo una explicación! (¡plop!)". *Nexos*, núm. 398, febrero, 8-11.

Newell, P. (1999). "Niños y Violencia". *Innocenti Digest*, abril. Florencia: UNICEF, p. 2.

Nuijten, M. (2003). *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*. Londres y Sterling, Virginia: Pluto Press.

ODNA (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia). (2003). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador 2003*. Quito: UNICEF/ Observatorio Social del Ecuador/ ODNA.

OMS (Organización Mundial de la Salud). (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. México: OPS/ OMS.

Quesada, J. (2004). "Suffering Child: An Embodiment of War and Its Aftermath in Post-Sandinista Nicaragua". En Nancy Scheper-Hughes y Philippe Bourgeois (eds.), *Violence in War and Peace. An Anthology*. (pp. 290-296). Malden, MA. y Oxford: Blackwell.

Ramonet, I. (2002, noviembre). "Guerre sociale". *Le Monde diplomatique*. [Francia], p. 1.

Rose, N. (1999). *Governing the Soul. The Shaping of the Private Self* (2a Ed.). Londres: Free Association Books.

Said, E. (2002). *Orientalismo*. Madrid: Editorial Debate

Scheper-Hughes, N. (2000). "Demografía sin números. El contexto económico y cultural de la mortalidad infantil en Brasil". En Andreu Viola (comp.), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. (pp. 267-299). Barcelona: Paidós.

Scheper-Hughes, N. (2004). "Two Feet Under and a Cardboard Coffin: The Social Production of Indifference to Child Death". En Nancy Scheper-Hughes y Philippe Bourgeois (eds.), *Violence in War and Peace. An Anthology*. (pp. 275-280). Malden, MA. y Oxford: Blackwell.

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). (2008). "Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Ejercicio Fiscal 2008". México: SEDESOL. Recuperado el 14 de agosto de 2009, de http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Reglas_Operacion/index.html.

Suarez-Orozco, M. M. (1987). "The Treatment of Children in the Dirty War: Ideology, State Terrorism, and the Abuse of Children in Argentina". En Nancy Scheper-Hughes (ed.), *Child Survival*. (pp. 227-246). Norwell, Massachussets: Kluwer Publishing Company.

Taussig, M. (1995). *Un gigante en convulsiones*. Barcelona: Gedisa.

Theidon, K. (2007). "Genero en transición: sentido común, mujeres y guerra". *Revista Análisis Político*, núm. 60, mayo-agosto, 3-30.

Tortosa, J. M. (2003). *Violencias ocultas*. Quito: Abya-Yala.

Turati, M. (2011, 16 de enero). "Víctimas 'colaterales'". *Revista Proceso*. [México, D.F.]. Número 1785, pp. 6-13.

Wolf, E. (2001). *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México: CIESAS.

Reflexiones en torno a la violencia en y desde la escuela en Ecuador Entre la invisibilización y el silencio institucional

Analía Minteguiaga en colaboración con Alexandra Escobar

El presente artículo se enmarca en el esfuerzo por producir una nueva reflexión informada acerca del estado de los derechos de la niñez y la adolescencia a 21 años de la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, CDN. Entre los múltiples temas a tratar sobre este asunto resulta ineludible aquel que gira en torno al papel que desempeña la escuela en el cumplimiento o retraso de tales garantías. Si se observan los niveles de matriculación en América Latina, y en especial en Ecuador¹ (más allá del completo cumplimiento de las pretensiones de cobertura universal), y se toma en cuenta el tiempo que las niñas, los niños y los adolescentes pasan en tales instituciones, se puede tener una idea de la importancia que adquiere comprender cómo se vive el estar en la escuela. Siendo así, la pregunta que debe plantearse es: ¿qué aprenden y desaprenden los niños y jóvenes en su tránsito por esa institución social en torno a sus derechos y responsabilidades?

Sin negar el papel cada vez más relevante que empiezan a tener los nuevos espacios y agentes de socialización (las redes sociales, las tribus juveniles, los medios de comunicación, etc.), y más allá de la familia con sus constantes reestructuraciones, la escuela sigue siendo una de las principales instituciones de normalización de los comportamientos y las relaciones sociales, y de incorporación de los individuos a la vida social activa en el mundo contemporáneo. Así, interesa reflexionar sobre la violencia que se ejerce en y desde la escuela entendiendo que ésta es una violencia específica y que en parte su importancia está dada justamente porque se ejerce en el marco de una institución y unos agentes que tienen como misión central la referida normalización y transmisión de lo necesario para una integración completa y adecuada en la sociedad. La violencia que allí tiene lugar, y que se vuelve "normal", supone unos muy particulares márgenes de aceptación, de impugnación, y/o de resistencia por parte de los niños, de las niñas y adolescentes justamente por ser admitida y establecida por una autoridad pedagógica considerada legítima.

Este artículo se compone de siete secciones. La primera inscribe la problemática de la violencia escolar en la literatura especializada así como en las investigaciones producidas en el Ecuador. Además, se analizan las intervenciones del Estado con el propósito de mostrar los efectos de una problematización "parcial" y de la invisibilización que este tratamiento ha generado. En la segunda parte se desarrolla el recorte específico que sobre este fenómeno multidimensional se propone el presente trabajo, uno que sin desconocer las conexiones con la dinámica social privilegia los aspectos intraescolares. En las siguientes secciones se analizan cuatro aspectos de la violencia escolar que suelen permanecer velados desde el debate experto y más aún desde la mirada de los medios de comunicación: el vínculo entre maestro y alumno; el ambiente escolar en su aspecto motivador y saludable para el aprendizaje; el papel de la institución escolar en la transmisión de reglas de convivencia social y el deseo de querer vivir juntos; y, la ruptura de la creencia en el papel movilizador e integrador, en términos sociales, y de concientización de derechos y deberes que la educación escolarizada supo operar como forma de violencia escolar. Finalmente, en el último apartado se desarrollan algunas consideraciones finales en torno a la priorización de una mirada del fenómeno centrada "en la escuela" sin perder de vista su necesaria vinculación con las políticas educativas, las cuales regulan y orientan el funcionamiento del sistema educativo en su conjunto.

1. La invisibilización de la violencia escolar en Ecuador

En Ecuador la problemática de la violencia escolar ha sido parcial y deficitariamente atendida desde el campo de la investigación científica. Su problematización ha respondido fundamentalmente a la lógica de las noticias sensacionalistas de los medios de comunicación y salvo algunas acciones puntuales no ha sido objeto de preocupación seria por parte de las autoridades gubernamentales.

¹ En el caso de Ecuador en 1982 se registraba una tasa neta de escolarización en primaria del 68.6% y en secundaria 29.5%; en 1990 estas tasas crecieron respectivamente a 88.9% y 43.1%; en el 2001 a 90.2% y 44.9% y en el 2009 registró una tasa neta de matriculación en la Enseñanza General Básica de 93.5% y en el bachillerato de 54.8% (SIISE, año a partir de los Censos de Población y Vivienda. Para los datos del 2009, se utilizó información del Ministerio de Educación del Ecuador, 2009).

Para comprender estos hechos, en primer lugar habría que indicar que en el país no existen registros oficiales acerca de la extensión ni de las formas del fenómeno de la violencia escolar. Sólo se conocen los casos que llegan a ser oficialmente denunciados ante la Policía Nacional mediante la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, DINAPEN. Esta única recolección y cuantificación de casos (sólo de aquellos que llegan a la etapa de denuncia formal) se hace bajo la actualmente gravitante mirada de la "seguridad ciudadana" y no bajo una que responda a la problemática de la infancia y los jóvenes y menos aún desde su particular tránsito por el campo escolar.

Desde la academia, tampoco han existido estudios profundos y de largo aliento sobre la violencia escolar; salvo algunas indagaciones coyunturales que han tenido como base, nuevamente, acontecimientos relevados y "construidos" primeramente por la prensa como si éstos fueran de naturaleza "criminal" y "delictiva" (Maluf, 2008a y 2008b); y, por ende, habrían de estar necesariamente ligados al problema de la seguridad². Más bien en el campo científico se ha trabajado de manera indirecta en la temática a través de indagaciones sobre diversos mecanismos de discriminación que han operado en el pasado y operan actualmente en y desde la escuela, como la etnia, el género, y hasta la clase social, entre otros (de la Torre, 2000; Illicachi, 2007; Pavón, 2007; Santillán, 2007; Hollestein, 2008; Andrés, 2008; Martínez Novo y de la Torre, 2010). Por otra parte, no se conocen prácticamente estudios que hayan trabajado explícitamente el análisis del cumplimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y su conexión con la violencia escolar³. De hecho en ninguno de los estudios que sirvieron de base para la Primera Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia, ENNA (2010) se incluyeron variables e indicadores específicamente sobre esta temática.

En esta línea se debe citar la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares, EMEDINHO, llevada adelante en Ecuador en el año 2000 por el Instituto Nacio-

nal de Estadística y Censos, INEC, junto al apoyo del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el Programa Mundial de Alimentos, PMA, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. Si bien este relevamiento respondió a un esfuerzo investigativo muy importante a nivel mundial sobre la situación de vida de la niñez⁴, salvo unas pocas preguntas puntuales, no incluyó una indagación específica sobre la temática aquí tratada⁵.

Por su parte en el año 2004 el INEC realizó la periódica Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDUR, pero en esa oportunidad agregó un módulo específico de niñez y adolescencia (niños y niñas de 0 a 17 años), en sectores urbanos y rurales, que incluyó cuestiones sobre el cuidado de la infancia, datos de la madre, discapacidades, enfermedad o accidentes, calidad educativa, actividades con los padres, voz y participación, protección y tiempo libre para las personas de 5 a 17 años, antropometría, niñas y niños perdidos, entre otros. Sin embargo, en esta ocasión la problemática de la violencia escolar tampoco fue profundamente relevada. Finalmente en el año 2010 se realizó la Primera Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil, ENNA, la cual fue liderada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA⁶. El objetivo era contar con información sistemática y de alta calidad para el monitoreo de los derechos de la niñez y de la adolescencia en Ecuador⁷. En el diseño de los instrumentos se puso especial cuidado en replicar –en gran parte– las preguntas formuladas en las dos encuestas previas, realizadas por el Estado (INEC) en los años 2000 y 2004, con el fin de asegurar la comparación y el registro de los avances o retrocesos en la situación de la infancia y de la adolescencia ecuatoriana en la primera década de este siglo, elemento fundamental en el seguimiento de las políticas públicas⁸.

Por esta razón, tampoco en esta encuesta se incluyó un relevamiento detallado sobre la problemática de la vio-

² Los dos artículos de Norma Maluf (2008a y 2008b) forman parte de publicaciones que hacen eje en la temática de la seguridad ciudadana y básicamente en el marco de la problemática urbana. El primer artículo corresponde a un libro realizado por el Programa de Estudios de la Ciudad con sede en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador y por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana de Quito bajo el título de "Ciudad Segura Volumen 2: Seguridad Ciudadana: escenarios y efectos". El segundo es producto del panel sobre "Seguridad" realizado en el año 2007 en el marco del Congreso por los 50 años de la FLACSO y sobre el que posteriormente se seleccionaron algunas ponencias a fin de incluirlas en el libro titulado "Seguridad multidimensional en América Latina". A su vez los dos artículos toman como base una serie de notas periodísticas sobre casos de "violencia escolar".

³ Hasta el momento de cierre de este capítulo, sólo se accedió a una tesis de maestría del programa de magister en Gerencia Educativa de la Universidad Andina Simón Bolívar. Dicho estudio trabaja el tema de la violencia escolar y en el tercer capítulo analiza el Código de la Niñez y Adolescencia. Esta investigación se concentró en los estudiantes de la Escuela La Lolita y de la Unidad Educativa María Bernarda Büttler del cantón Elizalde-Bucay de la provincia de Guayas (Tapia Chocho, s/f).

⁴ La posibilidad de llevar adelante ese ambicioso estudio estuvo dada, entre otras cuestiones, por la elaboración y uso de una metodología específica desarrollada por Naciones Unidas que buscó recolectar información de forma rápida y poco costosa a fin de llenar los vacíos en cuanto a indicadores sobre las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia, CMI. Se la conoce como MICS o "Multiple Indicator Cluster Survey", y durante la década de 1990, más de cien países recabaron datos utilizando una combinación de esta metodología y encuestas de hogares o encuestas de demografía y salud. Para la evaluación de fin de la década (en el año 2000) que estamos citando, la metodología MICS, fue ampliada a fin de obtener datos para 63 indicadores, y fue utilizada por 66 países, incluyendo Ecuador.

⁵ Entre sus objetivos la EMEDINHO 2000 se propuso: 1) completar los indicadores nacionales requeridos para que el país informe sobre el cumplimiento de las 27 metas establecidas en la CMI; 2) proveer información para una línea de base sobre las modalidades de atención a niños/as menores de cinco años y las entidades que las suministran; y 3) desarrollar mecanismos que potencien el uso de las encuestas de hogares del INEC como un instrumento para recabar información para el diseño y evaluación de políticas y programas sociales (EMEDINHO 2000).

⁶ El Observatorio de la Niñez y Adolescencia, ODNA, es una instancia de la sociedad civil –convocada por iniciativa de UNICEF– que desde el 2002 monitorea el cumplimiento de los compromisos del Estado y la sociedad ecuatoriana con sus niños, niñas y adolescentes.

⁷ Los objetivos de la encuesta fueron: 1) evaluar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas del Ecuador; 2) monitorear la política pública de niñez y adolescencia a 20 años de la Convención de los Derechos del Niño; y, 3) medir el cumplimiento de la Agenda Social de Niñez y Adolescencia del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, para el periodo 2007-2010 (ODNA et. al. 2010).

⁸ La publicación producida en el marco de esa investigación se tituló: Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI: una aproximación a partir de la Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil, 2010 (ODNA et. al. 2010).

lencia escolar y su conexión con los derechos de la niñez y la adolescencia⁹.

En realidad el único instrumento que puede citarse es la investigación que en el año 2009 realizó el Observatorio Social del Ecuador, OSE¹⁰, sobre el tema de la calidad educativa¹¹. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, como ente encargado del monitoreo y evaluación de la política social, convocó a través de un concurso público la realización de una consultoría que permitiese dar cuenta de la "calidad en el sistema educativo público del régimen Sierra y Amazonía". La institución ganadora del concurso y la que condujo y ejecutó la investigación fue justamente el OSE. Así, en dicha investigación se integraron varias preguntas que generaron algunos datos sobre la problemática referida. Por esta razón, será la base empírica del presente artículo¹². Adicionalmente, se utilizarán las otras fuentes citadas sólo en un indicador, aquel que específicamente alude a la violencia escolar y que, aunque es una información parcial, constituye la única referencia histórica del tema.

En cuanto a las limitaciones de esta investigación sobre la calidad educativa es importante indicar, primeramente, que las preguntas del cuestionario base de la encuesta respondían a otro objeto de investigación, hecho que supuso un acercamiento indirecto –al igual que en los precedentes– al fenómeno de la violencia escolar. Por otra parte, sólo permitió tener una fotografía actual del fenómeno de la violencia escolar. Asimismo, si bien la encuesta se basó en las opiniones de los propios niños, niñas y adolescentes, algo único para este tipo de consultas, lamentablemente por cuestiones presupuestarias se restringió la posibilidad de extenderlas a padres, madres y docentes. A pesar de esa limitante, sus opiniones fueron capturadas mediante grupos focales. Por último, la encuesta se circunscribió al ámbito de la educación fiscal (pública) y no a la particular¹³ y sólo se realizó para dos regiones del país: sierra y oriente (no la costa). Esto sin duda redujo el margen de análisis de los datos ya que imposibilitó realizar comparaciones entre establecimientos según tipo de financiamiento y/o entre regiones del país¹⁴. Sin embargo, y a pesar de los condicionantes señalados, es importante

recaltar que este estudio ha permitido una primera entrada que, aunque es de carácter descriptivo y exploratorio, resulta vital para los derechos de la niñez y la adolescencia.

Respecto al ámbito de las intervenciones del Estado se debe indicar la existencia del Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la Agenda Social de la Niñez 2007-2010 y el Plan Nacional del Buen Vivir (Objetivo N° 9) que se han centrado en el tema de la erradicación de la violencia en la relación docente-alumno. No obstante, a pesar de estas importantes orientaciones, hasta el momento no se ha logrado una traducción en políticas públicas concretas. Asimismo, tampoco se conocen estudios en base a información oficial brindada por las propias escuelas y colegios que hayan sido producidos por el Estado y sus equipos técnicos sobre este fenómeno¹⁵.

Finalmente, hay que indicar que si bien en los últimos años, de manera generalizada, la violencia escolar ha sido un tema que ha despertado un gran interés, se ha tendido a concentrar en los "acontecimientos" que se caracterizan por los altos niveles de agresividad y manifestación física. Esto respondería, fundamentalmente, a la espectacularidad que adquirieron sus modalidades, a la evidente forma en que han roto con cualquier imagen más o menos compartida de la escuela moderna, y a la excluyente atención pública que han recibido por parte de los medios de comunicación¹⁶.

Algunos autores sostienen que esa espectacularidad con la que es retratada la violencia escolar tiene una clara rentabilidad política que muy pocas veces es visibilizada, en tanto sirve como argumento para justificar políticas de privatización, para focalizar el interés de los padres, de las madres y autoridades en los sistemas de seguridad escolar y en la intensificación consentida de la vigilancia al interior de la escuela (Ruiz, 2005: 107). Más allá de estas intenciones, lo que parece pasar desapercibido detrás de esta violencia con tintes "mediáticos" es aquella otra más relacionada con el cotidiano devenir de la escuela, una violencia que una vez más cuestiona profundamente su misión educadora y emancipadora y sobre todo su desempeño como institución portadora de una serie de expectativas futuras en torno al desarrollo personal y colectivo de los

⁹ A modo de información adicional, la Encuesta Nacional sobre la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil consideró como universo de la muestra los hogares con población menor de 18 años del Ecuador continental, y su tamaño fue de 3.135 hogares.

¹⁰ El Observatorio Social del Ecuador (OSE) es una organización no gubernamental con personería jurídica que entre sus múltiples proyectos tiene la instrumentación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA).

¹¹ El estudio fue diseñado para capturar la variabilidad de la calidad educativa desde la percepción de estudiantes de tres niveles, tercero de básica, séptimo de básica y décimo de básica, con el fin de diferenciar sus apreciaciones. Originalmente el estudio buscaba profundizar los resultados encontrados a partir de la "Prueba de Logros Académicos Aprender 2007" para indagar sobre las posibles diferencias que podrían existir alrededor de los determinantes de la calidad educativa, en función de rendimientos altos, medios y bajos de las escuelas seleccionadas. Sin embargo, las deficientes calificaciones alcanzadas en estas pruebas por parte de los establecimientos educativos no hizo posible la consecución de dicho análisis. El diseño de la muestra se realizó en función de los objetivos y necesidades del estudio. El marco de muestreo (universo), consistió en todos los planteles escolares públicos que participaron en el estudio Aprender de 2007 de las regiones de la Sierra y Amazonía. El muestreo incluyó 80 escuelas y 50 colegios secundarios, es decir, un total de 130 establecimientos. La encuesta se administró a 4.415 estudiantes.

¹² Véase Observatorio Social del Ecuador (2009). La calidad en el sistema educativo público, régimen Sierra y Amazonía. Informe final de investigación. Quito, Ecuador. El equipo responsable de este informe estuvo integrado por: Juan Samaniego, Margarita Velasco, Alexandra Escobar, Fernando Carrasco, Eduardo Encalada, Jesús Tapia y Santiago Izurieta.

¹³ A pesar de esta innegable restricción hay que indicar que en Ecuador el sistema público de enseñanza alberga a prácticamente el 76% de los niños y jóvenes escolarizados de 5 a 17 años (77% en Educación General Básica y 71% en bachillerato), lo que garantiza una significativa "representatividad" de los datos del estudio sobre calidad educativa, base del presente artículo (INEC – ENEMDU, Diciembre 2010).

¹⁴ De esta forma, los cruces de datos sólo pudieron hacerse por nivel de escolarización de los estudiantes, sexo y nivel socioeconómico.

¹⁵ El Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, SINEC, fue creado en 1989, como el ente responsable de consolidar el sistema estadístico del Ministerio de Educación. Aun cuando el SINEC no recogía información en torno a temas de calidad educativa y menos aún de violencia escolar, éste ofrecía información permanente del sistema educativo ecuatoriano referente a los indicadores de cobertura. En el 2008, sin embargo, esta unidad fue eliminada para crear el Archivo Maestro de Instituciones Educativas, donde tampoco se ha logrado que se recopile esta información.

¹⁶ Sólo se consignan unos cuantos artículos a fin de mostrar su caracterización por parte de los medios de comunicación. Véanse las referencias en la bibliografía final.



alumnos. Esta violencia escolar, quizás con menos espectacularidad y visibilidad, cuestiona profundamente el papel de la escuela en nuestra sociedad y pone en jaque su capacidad para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, de las niñas y de los adolescentes.

2. ¿De qué violencia escolar estamos hablando? Recortando nuestro objeto de estudio

Nadie podría negar que en la historia de la educación escolarizada la problemática de la violencia haya sido un tema de permanente y recurrente interés. La escuela como institución encargada de transmitir los saberes considerados legítimos; de homogenizar y aleccionar a los sujetos; de socializar a las nuevas generaciones en determinadas conductas y comportamientos definidos como relevantes por cada sociedad en diversos momentos históricos; y hasta de constituirse en un “aparato ideológico y burocrático del Estado”, difícilmente haya podido escapar de dicha problemática.

Concordando con el paradigma de la “sociología relacional”¹⁷, planteado por Pierre Bourdieu, la escuela es eminentemente un espacio de poder (Bourdieu, 1998). Siguiendo esas argumentaciones, se la puede entender como un campo de lucha específico, un ámbito confor-

mado por una red de relaciones objetivas entre posiciones objetivamente definidas que estructuran los vínculos entre los sujetos y que definen una particular distribución del capital en juego¹⁸. Asimismo dicho campo supone un habitus en tanto conjunto de prácticas producidas (y por ende limitadas) por esas condiciones que se transmiten y graban en el cuerpo y mente de los sujetos. Posiciones en una determinada estructura social y prácticas internalizadas son conceptos claves para entender la producción y la reproducción de las relaciones de poder en diferentes ámbitos sociales, entre ellos, la escuela. Desde este enfoque, lo escolar como ámbito de la enseñanza y el aprendizaje no es sinónimo de ausencia de poder, sino más bien de un espacio donde esas relaciones se dan bajo una forma particular y única: la escolar. Allí podrá vislumbrarse el dominio enmascarado bajo la complejidad del “dispositivo pedagógico”. Tanto bajo mecanismos sutiles e imperceptibles de dominación como bajo unos más evidentes y ostensibles. La violencia relacionada con este accionar se considera casi consustancial con la labor de la escuela y, por ende, goza de cierta tácita aceptación, más allá de lo establecido por algunas perspectivas críticas.

En los últimos tiempos se ha visto un renovado interés por la temática de la violencia escolar, básicamente como consecuencia de una serie de acontecimientos considerados “inéditos” por la irracionalidad y la virulencia con la que se han manifestado. Sucesos que transcurren dentro, alrededor y hasta en contra de la escuela. Más allá de algu-

¹⁷ La sociología relacional busca deliberadamente romper con la falsa dualidad entre estructura y agencia o, en otros términos, entre objetivismo y subjetivismo (Bourdieu, 2002; 2005).

¹⁸ En este caso se trata básicamente del conocimiento aunque también se distribuyen en la escuela otros capitales como la distinción.

nos matices, en general las explicaciones sobre los mismos tienden a fundamentarse en el irrefutable hecho de que vivimos en una sociedad cada vez más violenta, en la que los niveles de agresividad han ido en creciente aumento y han penetrado el tejido social de una manera nunca antes vista. Se afirma entonces que dicha violencia social se ha trasladado a la escuela, aseverando que lo que sucede en ella no es más que el resultado de una agresividad "social extendida" que desborda todos los ámbitos particulares y recalca hondo en las instituciones escolares.

En este sentido, si bien es cierto denotar esta caracterización de los hechos de violencia social, que de alguna manera contextualizan lo que sucede en la escuela, de ahí a sostener que todo lo que en ésta acontece se explica exclusivamente a partir del traslado directo y sin traducciones de lo "extraescolar" a lo "escolar" es un supuesto bastante discutible. La escuela puede reflejar en parte lo que se vive más allá de sus fronteras, más no explicar la especificidad y multidimensionalidad del fenómeno de la violencia en el mundo educativo (Kaplan, 2009). Por otra parte, la idea de colocar todas las causas siempre por fuera de la institución educativa difícilmente nos ayude a descubrir elementos que estén a nuestra disposición en el ámbito intraescolar para intentar trocarlos. Como diría Alicia Pintus (2005), "el acierto de nuestras acciones para prevenir o para resolver dichos problemas estará asociado a preguntarnos acerca de en qué medida la escuela contribuye a reproducir ciertos modelos vinculares precedentes y ajenos, que se reactualizan en las interacciones propias de las prácticas pedagógicas escolarizadas" (2005: 120). Este es un lugar interesante dentro de la indagación investigativa ya que no solamente da cuenta de una preocupación real y justificada científicamente sobre un fenómeno que parece a primera vista haber tomado una nueva morfología sino fundamentalmente hacerlo bajo la premisa de interrogarse sobre el papel que cumple el dispositivo escolar en la producción y reproducción del mismo. Este primer recorte fundamental nos lleva a uno segundo igualmente clave.

En general la literatura especializada producida en los últimos años sobre esta temática ha privilegiado un tipo específico de fenómenos asociados a la violencia escolar. Básicamente aquellos que hacen alusión a las nuevas "características" que han adoptado los hechos de violencia en las escuelas. De esta forma, vemos una renovada preocupación por la violencia escolar que habla de situaciones que cuestionan la imagen normalizada de la escuela. Nos referimos a hechos que la ubican en otro espacio, en uno donde lo delictivo-criminal puede potencialmente tener lugar.

Así, hemos visto aparecer la noción de "bullying" que hace referencia a situaciones en la que uno o varios estudiantes toman como objeto de su actuación agresiva a otro/a/s compañero/a/s y lo/s someten, por determinado tiempo, a agresiones físicas, verbales, burlas, amenazas, hostigamiento, aislamiento, etc. aprovechándose de su inseguridad, miedo, baja autoestima y dificultades personales para

pedir ayuda o defenderse (Lavena, s/f: 6; Quezada y Navarro, 2009: 1 y 2). Este fenómeno supone una conducta antisocial, una interacción desviada entre los niños, las niñas y los adolescentes en la que un actor es victimario de actos de agresión, violencia y hasta crimen y otro se encuentra en una posición de víctima de los mismos. Mas estos vínculos antisociales entre pares asumen en la actualidad una radicalidad nunca antes vista y esto es quizás lo que más llama la atención. No se trata simplemente de las típicas peleas entre alumnos sino de una forma de dominio que puede ir desde la agresión física hasta la desaparición del "otro". Pensemos en las imágenes de jóvenes irrumpiendo en una escuela y disparando a mansalva a un estudiante, o alumnos que por una pelea o desavenencia con un compañero de escuela deciden llevar al aula una pistola o un cuchillo y eliminarlo. Inclusive de estudiantes filmando actos de crueldad extrema entre pares y difundiéndolos por diversos medios a fin de extender aún más allá de ese hecho el vejamen al que fue sometida la víctima.

Asimismo, se ha puesto la mirada sobre la violencia ejercida en contra del personal docente y directivo de las instituciones educativas por parte de los alumnos y, en algunos casos, por parte de los padres y madres de los estudiantes. También aquellos actos vandálicos contra la escuela como robos, destrucción física de las instalaciones, incendios, etc. Todas esas son situaciones que no suelen ser parte de los relatos "esperados" sobre violencia escolar. Alumnos con armas, edificios destruidos o robados, docentes golpeados o asesinados, etc. De acuerdo a la literatura especializada se trata de una violencia anti-escolar que supone en algunos casos lisa y llanamente delitos contra las personas y contra la propiedad, lo que agrava los hechos de violencia escolar dado que adquieren estatus de penalizables (Lavena, s/f: 7 y 8). Lo relevante es que en este corrimiento de la mirada sobre la violencia escolar (más ligada a sus efectos brutales e "ilegales") se ha tendido a dejar de interrogar sobre aquellas formas más comúnmente asociadas al accionar educativo. Formas que por ser "habituales" no suelen ser problematizadas y menos aún cuestionadas. Nos referimos básicamente a la violencia que se pone en juego cotidianamente en el vínculo entre el alumno y el docente, entre los estudiantes, y entre éstos y la propia institución escolar en tanto espacio de "aprendizaje" y "protección".

En décadas previas, mucho se ha escrito sobre este tema, en especial bajo el influjo de las teorías críticas y su denuncia a la escuela como reproductora de las relaciones de clase y dominación social. También, aunque en menor medida, ha recibido atención la visibilización de cómo la escuela y sus agentes, institución normalizadora por definición, procesa la creciente complejidad y diversidad del mundo social que ingresa en su ámbito de intervención. Mas lo que interesa es reposicionar esta temática en el contexto actual y analizar qué produce la intervención escolar. ¿Qué efecto tiene en la forma en que los niños, las niñas y adolescentes escolarizados viven la escuela y sus funciones, experimentan su tránsito y vislumbran su fu-

turo individual y aquel de orden colectivo en tanto miembros de una comunidad política?

Desde sus miradas podremos ver otras formas de violencia, quizá más opacas y silenciosas, pero no por ello menos potentes y dañinas. Hemos dejado de ver lo que sigue sucediendo en las escuelas: alumnos que denuncian malos tratos físicos de sus profesores, alumnos que declaran que sus docentes no preparan sus clases, que no los acompañan en su proceso de aprendizaje ni los tienen como eje de su accionar pedagógico, en definitiva nos hablan no sólo de una pérdida de credibilidad en la didáctica de los maestros sino de un quiebre en la relación pedagógica que puede poner en jaque la misma posibilidad de enseñar y aprender. Nos hablan de escuelas que no cuentan con las condiciones materiales fundamentales para crear ambientes motivadores y saludables, que no cuentan con instrumentos indispensables para asegurar el acceso sin inconvenientes a la “era de la información y el conocimiento”. Una escuela sin reglas claras de convivencia que transmite como norma, la falta de ellas o su completa inoperancia e inutilidad. Elementos que nos hablan de un modo no formalizado, quizá no tan directo, aunque igualmente eficaz de cuestionamiento a los derechos de la niñez y la adolescencia.

3. Docente y alumnos: ¿una relación violenta?

La violencia que sucede en y desde la escuela puede aprehenderse en diferentes dinámicas. Una de ellas es el vínculo que se estaría estableciendo entre docentes y alumnos. Analizando los datos del OSE de 2009 en torno a esa particular dinámica, se vislumbran algunas tendencias importantes: 1- una significativa proporción de los estudiantes encuestados (casi un 44% si se suman las respuestas que indican “poca o ninguna confianza”) declararon la imposibilidad de corregir al docente cuando éste se equivoca; 2- prácticamente la mitad del alumnado no se anima a decir a los docentes que no entiende lo que éste explica (casi un 46% si se suman aquellas respuestas donde el alumno como primera reacción no esgrime el consultar a su maestro de clase); 3- un importante porcentaje de los encuestados dijo que sus maestros no tienen una buena actitud para responder a sus inquietudes (prácticamente un 36% responde que solo “a veces” o “nunca”); 4- la percepción de muchos estudiantes es que sus opiniones no son tomadas en cuenta por el docente (casi un 39% si se suman las respuestas “a veces” y “nunca”); y, 5- un buen porcentaje declaró que no percibe reconocimiento de parte de sus profesores cuando alcanza un logro educativo importante (un 10% responde que su maestro no hace “nada”).

Los datos estarían indicando que esa relación pedagógica que debería hacer eje en el aprendizaje (más que en la enseñanza) y en el alumno (más que en el docente), tal y como indican las nuevas corrientes especializadas, esta-

ría presentando problemas importantes. Las respuestas también evidenciarían que la escuela, y específicamente los vínculos entre el alumno y el docente, no siempre se dan en el marco de la consideración mutua, de franqueza, apertura y de reconocimiento; condiciones básicas para cualquier proceso pedagógico armonioso y libre de violencia. Los alumnos señalan dificultades a la hora de ser considerados como sujetos que “aprenden” y que al mismo tiempo contienen saberes valiosos que deben ser considerados por el maestro. Que en el marco del respeto al prójimo, en el cual está incluido el docente, los niños, y adolescentes tienen derecho a dar a conocer sus opiniones y manifestar sus ideas. Que requieren incentivos, una disposición didáctica y un seguimiento pedagógico acordes, para sentirse motivados en el proceso educativo.

En este sentido es sugestiva la respuesta a la pregunta formulada en la encuesta del OSE de 2009: “cuando vas a la escuela y entras al aula ¿qué tantas ganas tienes de estar ahí para iniciar las actividades?”. Casi un 13% respondió que tiene pocas ganas. A su vez llama la atención que estas respuestas se vuelvan más numerosas a medida que el alumno avanza en su carrera académica, dato que estaría revelando que las dificultades mencionadas se agravan entre los jóvenes: prácticamente dos de cada 10 encuestados respondió de esa manera. Este hecho llama la atención, ya que son ellos quienes justamente transitan una etapa de desarrollo fundamental para la incorporación de lógicas de comportamiento social para su vida adulta y para encontrar “razones creíbles y significativas” para continuar todos los niveles de escolarización incluida la educación superior.

Casi lógicamente, la “injusticia” es otro sentimiento que va conformándose a medida que los estudiantes registran mayor nivel de escolaridad, por ejemplo, frente a una calificación otorgada por el docente o una sanción impartida. A su vez la posibilidad de reclamo ante tales acciones parece cada vez menos canalizarse por las vías supuestamente “ofrecidas” por la escuela a los alumnos, las que deberían incluir una actitud de escucha y de diálogo por parte no sólo del docente sino de todo el dispositivo escolar en su conjunto. Sin embargo, en la práctica se recurre directamente a los padres y no se considera a los alumnos, en especial a los adolescentes, como sujetos que pueden comprender sus acciones y sus consecuencias y trabajar sobre ellas. No se los reconoce como “interlocutores válidos” del vínculo pedagógico. Permanentemente se “salta” su subjetividad contrariando la construcción de una autonomía individual y responsable.

Asimismo, hay una ruptura de la imagen del docente como agente idóneo y comprometido con la transmisión del saber cuando los alumnos declaran –en un porcentaje significativo– que sus maestros no siempre cumplen sus compromisos y responsabilidades en el aula (el 30% si se suman las respuestas “a veces” o “nunca cumplen”), que sienten poco acompañamiento por parte de los profesores cuando tienen un problema de aprendizaje (casi 6 de cada

10 declara que pocas veces o nunca los ayudan a superar dicha dificultad), o que sus maestros solo "a veces" (casi 5 de cada 10 alumnos) o nunca (5.5%) responden sus dudas para sentirse preparados para un examen. Esta crítica es aún más indicada entre los adolescentes.

Pero quizás una de las cuestiones más delicadas es que en Ecuador todavía hay estudiantes que afirman que sus docentes los insultan, se burlan de ellos o los hacen quedar mal y hasta llegan a pegarles. Como diría Cabrera (2005), hay "palabras que dejan huellas" aludiendo a que en las escuelas existen formas de violencia a través del discurso y el lenguaje. Una violencia que sólo es "visible a los oídos", que deslegitima y aminora o anula al otro y lo reducen a la mera categoría de objeto (Cabrera, 2005: 49-52). A esto hay que sumarle aquella otra modalidad que se infringe sobre los "cuerpos dóciles", en términos de Michel Foucault. Más allá de que los valores porcentuales de tales respuestas pueden parecer bajos respecto a las demás opciones, lo importante es destacar que todavía perviven esta clase de prácticas que además de resultar éticamente cuestionables, revelan problemas serios para el logro de una educación emancipadora, generadora de actitudes tolerantes, respetuosas de los demás y creadora de autoestima e independencia.

En el año 2000, 2 de cada 10 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años declararon que sus profesores reaccionaban principal o exclusivamente con medidas violentas, como golpes, insultos, privación de recreos cuando no cumplían con sus deberes o cometían una falta. En 2004, ese porcentaje subió al 27% y, en la última encuesta (2010), 3 de cada 10 niños declararon haber experimentado situaciones de maltrato. Los golpes siguen siendo utilizados como recurso disciplinario, sobre todo con la niñez indígena y afroecuatoriana. A su vez en este dato, el único que puede verse en una perspectiva histórica (2000, 2004 y 2010), se observa un aumento en el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que declaran que sus profesores los golpean (pasando del 10% en el 2000 al 11% en el 2010) y los insultan o se burlan de ellos (pasando del 3% al 7%, respectivamente) cuando no cumplen con sus deberes o cometen una falta. En cuanto al castigo como "prohibición de salir al recreo" se ha observado una evolución más errática, pasando del 9% en el año 2000, 16% en el 2004 y 12% en el 2010. Además, se evidencia que este tipo de situaciones es más corriente entre los niños y niñas pequeños que entre los adolescentes lo que hace pensar que su operatoria se relaciona con el grado de "vulnerabilidad" y "heteronomía" de los alumnos. También este dato es más alto entre los establecimientos fiscales que en los privados. En la Tabla No.1 se muestran el trato que dijeron recibir los encuestados cuando no cumplen con sus tareas o si comenten una falta.

En síntesis, de acuerdo con los datos aquí descritos, para muchos niños, niñas y adolescentes que transitan su escolaridad en escuelas públicas ecuatorianas, el vínculo entre ellos y los docentes es violento. No sólo en el senti-

do "físico" sino también en otras múltiples, menos visibles y evidentes modalidades. Una violencia que se pone en juego en el lenguaje, en la ausencia de confianza en esa figura pedagógica, en la inexistencia de un diálogo sincero, franco y basado en el respeto compartido. También en un proceso de formación que parecería no promover la transmisión de valores como la autoestima, el respeto al prójimo, la tolerancia y la solidaridad. Los alumnos con sus respuestas nos hablan de la extensión de situaciones consideradas "injustas" por el particular tratamiento que dan los maestros a los asuntos "escolares". Este vínculo consolida una posición heterónoma de los estudiantes y de "victimización" que definitivamente no ayuda a la asunción efectiva de derechos y obligaciones y a la larga puede construir condiciones y subjetividades que habiliten nuevas formas de violencia. El docente, como hemos visto, tampoco sale airoso de tal violencia. El cuestionamiento a su labor se consolida ahora desde la mirada de los alumnos. Su responsabilidad y compromiso con su trabajo quedan en entredicho y con ello su autoridad parece inscrita en una espiral de crítica difícil de detener. Esto se extenderá a la institución escolar en su conjunto cuando se incluyan otros aspectos, también menos visibles, como la infraestructura o los materiales didácticos y no sólo su acceso, sino su uso, disfrute y aplicación.

4. La escuela como ambiente poco motivador y saludable

En el campo educativo desde hace tiempo se viene discutiendo sobre la importancia de crear entornos saludables para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Así fue cómo vimos aparecer durante los años noventa diferentes iniciativas desde organismos internacionales especializados en educación y hasta en salud para trabajar estos aspectos de la escolaridad. Por ejemplo, en 1995 apareció la iniciativa de la Organización Mundial de la Salud denominada "Escuelas Promotoras de la Salud". Dentro de ésta se incluía la creación de ambientes emocional y socialmente adecuados para la labor pedagógica así como condiciones materiales fundamentales tales como un edificio seguro y confortable, con acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, con espacios de juego y recreación, etc.¹⁹ (OPS, 1998).

En Ecuador desde 1997, y especialmente con el apoyo de UNICEF, se viene implementado el programa de Escuelas Saludables. Lamentablemente la falta de continuidad de las políticas en las diversas administraciones ministeriales y la lógica de pensarse como un programa con fuerte apoyo de organismos de cooperación internacional le han dado a tales acciones un carácter residual dentro de la problemática general de las escuelas del país (Nederveen, 2003). De hecho si uno observa el nivel de cobertura y la selección de los "beneficiarios", que año tras año ha tenido esta iniciativa, se constata que ésta no dejó de ser pensada como una intervención focalizada y ligada a las condiciones de pobreza de la población y de la comunidad escolar.

¹⁹ En esta estrategia también se integró la formación en conocimiento, habilidades y destrezas necesarias para promover y cuidar la salud de los estudiantes, la de su familia y la comunidad así como la provisión de servicios de salud mediante un trabajo articulado entre las escuelas y los centros sanitarios (OPS, 1998).

Tabla No. 1 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

Población	Comportamiento frecuente**							
	Dialogar con el niño/a	Mandar por el representante	Bajar notas	Castigo sin recreo	Golpes	Insultos, burlas	No violento	Violento o castigador
País, 2000	21%	42%	30%	9%	10%	3%	47%	20%
País, 2004	21%	47%	37%	16%	11%	5%	56%	27%
País, 2010	26%	32%	36%	12%	11%	7%	57%	31%
Residencia								
Urbana	28%	32%	36%	12%	8%	6%	59%	29%
Rural	21%	30%	35%	12%	15%	8%	53%	35%
Región								
Costa	26%	31%	32%	15%	11%	3%	54%	34%
Sierra	25%	33%	41%	10%	11%	11%	60%	30%
Amazonía	26%	26%	35%	6%	8%	7%	60%	23%
Sexo								
Hombres	24%	33%	36%	14%	13%	8%	56%	34%
Mujeres	27%	30%	35%	11%	8%	6%	58%	28%
Condición étnica del hogar								
Indígena	21%	23%	39%	8%	21%	15%	49%	39%
Afroecuatorianos	26%	30%	30%	13%	15%	3%	51%	37%
Blanco/mestiza	26%	33%	36%	13%	9%	6%	58%	30%
Edad								
5 a 11 años	23%	24%	33%	18%	15%	8%	42%	12%
12 a 17 años	29%	44%	41%	4%	3%	5%	14%	11%
Tipo de establecimiento								
Público	25%	31%	36%	12%	12%	8%	55%	33%
Privado	29%	34%	37%	14%	4%	3%	64%	25%

Fuente: INEC, EMEDINHO, 2000; INEC, ENEMDUR 2004; ODNA, ENNA, 2010. Elaboración: ODNA 2010. Nota: Respuesta múltiple; la encuesta registró los dos comportamientos más frecuentes. *** El comportamiento frecuente "no violento" se refiere a niños/as que mencionan, en cualquier orden, dialogar, bajar notas, hablar con el representante; y el "violento o castigador" a aquellos que declaran recibir golpes o insultos o ser privados de recreos.

De esta forma la escuela como institución que debe generar el más adecuado ambiente para el aprendizaje sigue presentando a la fecha problemas importantes. Cuatro de cada 10 estudiantes considera que los baños de su escuela están en condiciones poco satisfactorias (este valor supera el 50% entre los alumnos de décimo año); 16% de los estudiantes encuestados sostuvo que su escuela no tiene agua potable; y 2 de cada 10 que las escuelas tienen un servicio inadecuado (“regular” o “malo”). Respecto a los espacios de recreación, 3 de cada 10 alumnos considera que los patios de su escuela están en “regulares” o “malas” condiciones, y casi 6 de cada 10 responden que su establecimiento no cuenta con juegos infantiles. Asimismo, prácticamente el 50% de los alumnos afirma que no existen en su escuela salones de actos.

En cuanto a las condiciones materiales más directamente ligadas al proceso educativo, entre los estudiantes de tercer año de básica, más del 20% sostuvo que no existen computadoras en su establecimiento, dato que para el séptimo de básica llegó al 15.5%. A este porcentaje hay que sumarle el de aquellos estudiantes que afirman que si bien su escuela cuenta con computadoras “no las usan” lo que conforma una igualmente relevante falta de acceso a este tipo de soporte tecnológico (11.4% y 7.6%, respectivamente). Por otra parte, 4 de cada 10 estudiantes declaró “no saber usar” una computadora, valor que incrementa a medida que se decrece en la posición de la estructura social (llega a casi el 60% en los estudiantes de nivel socioeconómico bajo). En el caso del acceso a internet la situación se vuelve aún menos alentadora: 6 de cada 10 estudiantes sostuvieron que su colegio no tiene este servicio, y 1 de cada 10 que si bien existe no lo usan. En cuanto a las bibliotecas, 4 de cada 10 afirmó que no existen en su escuela (esto es más grave en el caso de los alumnos de décimo año ya que allí las respuestas ascienden al 72%). Los alumnos en un número importante también consideraron de manera negativa el estado actual de sus pupitres (casi un 35%) y de sus pizarrones (más de 20%). De igual forma, un 28% de los estudiantes afirmó que el aula donde aprenden no tiene ventilación, y un 21.4% que no hay material didáctico. Finalmente, otro déficit se relaciona con la generación y el funcionamiento de espacios formativos más allá del aula de clase tales como los clubes o talleres. Estos resultan fundamentales para generar interacciones menos formalizadas—entre los estudiantes y con los adultos—y en donde el juego, la recreación y hasta el tiempo libre pueden articularse potentemente con la formación. Tales ámbitos no deberían verse como una excepción, ni como algo extraordinario, sino más bien como una condición indispensable para una educación integral de la persona como ser social. En Ecuador, la mitad de estudiantes encuestados respondieron que su escuela o colegio no ofrece esos espacios formativos, y casi un 12% dijo desconocer si acaso su institución escolar los tiene.

Frente a estos datos, cabe preguntarse cómo hacer efectivo el paradigma de una enseñanza que contempla como uno de sus aspectos fundamentales la creación y mante-

nimiento de ambientes de estudio, trabajo, juego y convivencia estructuralmente adecuados. Es decir, la existencia de entornos psico-sociales sanos, seguros, motivadores, libres de agresión y que colaboren en configurar un ambiente emocional óptimo para desarrollar interacciones sociales que garanticen el bienestar y potencien la productividad de los alumnos y del personal escolar (Ippolito-Shepherd y Cerqueira, 2003). ¿No son acaso estas deficiencias en el ambiente escolar, estas barreras en el acceso y usufructo a las condiciones básicas de enseñanza y aprendizaje, una forma de violencia, una forma de cercenar el derecho a una educación de calidad y calidez? En suma, para muchos niños, niñas y adolescentes ecuatorianos la escuela también presenta graves deficiencias en términos materiales y de “entornos” para la función educativa. Estas deficiencias, a no dudarlo, consolidan un “estar” en la escuela preñado de violencia. De acuerdo con algunas de las respuestas dadas por los estudiantes encuestados, la institución escolar no se constituye en un ambiente promotor del aprendizaje, de la creatividad, del juego y de los “encuentros formativos” más allá de los aspectos curriculares y formales de la escolaridad. Tampoco en un espacio seguro bajo una mirada integral de la educación y de la salud de los estudiantes (y obviamente de los docentes). Esto de igual forma mina la posibilidad de hacer realmente creíbles los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes y agrega un elemento más a la crítica a la escuela, ahora ligada a su carácter infraestructural pero con connotaciones simbólicas muy potentes. Como veremos a continuación la escuela además presenta dificultades para cumplir otras funciones claves como la enseñanza de normas básicas de convivencia social, y ser un espacio de sociabilidad creador de “competencias” para la vida en sociedad.

5. Entre la enseñanza de reglas de convivencia social y el querer vivir juntos

Como se mencionó anteriormente, la institución escolar tiene entre sus misiones fundamentales la transmisión de normas, reglas, límites y hasta hábitos de convivencia social. Si bien nadie niega que dicha institución deba dedicarse a la enseñanza de las matemáticas, la lengua, las ciencias sociales y naturales, en otras palabras, a los saberes y competencias disciplinares, muchas veces dejan de visibilizarse otras “enseñanzas” que son igualmente indispensables para la formación integral de los estudiantes. En su función socializadora de las futuras generaciones, la institución educativa debe ser capaz de transmitir creíblemente una serie de normas y valores asociados al vivir en sociedad, a fin de que éstos últimos sean incorporados por los estudiantes en tanto ciudadanos y ciudadanas “en formación”. Asimismo debe crear condiciones para producir encuentros sociales que en el mundo estrictamente familiar serían imposibles: encuentros entre niños, niñas y adolescentes de distintas clases sociales, de diferentes

culturas, religiones, con diversas concepciones del mundo, y hasta de distintos géneros, entre otros. La escuela es una suerte de antesala del mundo social que prepara a los estudiantes para que asuman con responsabilidad y con toda su potencialidad la riqueza de esa diversidad social de la que forman parte y con la cual deberán convivir hasta el fin de sus días. El éxito en esta difícil e indelegable labor definirá en buena medida su experiencia en el mundo de las relaciones adultas, tanto en el ámbito público como en el privado.

En este sentido, algunas de las respuestas captadas en las encuestas del OSE de 2009, revelan que la escuela ecuatoriana estaría presentando algunos problemas en esta dimensión. La institución escolar no estaría desempeñando eficazmente la tarea de transmisión de normas y reglas

básicas de convivencia social y estaría siendo cuestionada en su facultad para constituirse en un espacio de coexistencia y relaciones sociales capaz de procesar (sin negar) las diferencias individuales, enriquecerlas y construir un sentimiento y un deseo de vivencia compartida. En otras palabras, se estaría limitando la posibilidad de que la escuela se constituya como el ámbito de encuentro de lo social y de procesamiento potenciador de la complejidad y diversidad que éste supone.

En este punto interesa analizar el lugar que en la institución escolar ocupan la enseñanza y la vivencia de reglas fundamentales de coexistencia social y la necesaria complementariedad que debe "funcionar" en cualquier organización entre las normas que se establecen y las conductas de sus miembros; so peligro de caer en una situación anómica,

Tabla No. 2 Porcentaje de niños/as de ocho a 17 años escolarizados que declararon presentar en sus escuelas o colegios situaciones de violencia entre pares, 2010

Población	Peleas entre alumnos	Grupos o pandillas violentas	Alumnos que destruyen las cosas de otros	Alumnos que molestan o abusan de los más pequeños	Alumnos que molestan a otros por ser diferentes	Alumnos que insultan o se burlan de otros	Robos de tus cosas personales
País, 2010	64%	14%	57%	69%	63%	74%	53%
Residencia							
Urbana	67%	16%	57%	68%	64%	76%	52%
Rural	57%	11%	55%	70%	61%	70%	55%
Región / residencia							
Costa	68%	14%	58%	72%	63%	77%	49%
Sierra	60%	15%	56%	67%	63%	70%	58%
Amazonía	52%	12%	52%	60%	55%	68%	60%
Sexo							
Hombres	63%	17%	58%	73%	62%	76%	53%
Mujeres	65%	12%	55%	65%	63%	71%	53%
Condición étnica del hogar							
Indígena	46%	14%	45%	56%	45%	54%	50%
Afroecuatorianos	65%	18%	61%	75%	66%	82%	51%
Blanco/mest.	63%	14%	55%	67%	62%	72%	51%
Edad							
8 a 11 años	68%	12%	61%	75%	66%	74%	59%
12 a 17 años	59%	17%	52%	63%	60%	74%	48%
Tipo de establecimiento							
Público	64%	16%	58%	71%	63%	74%	55%
Privado	63%	10%	51%	59%	64%	73%	45%

Fuente: ODNA, ENNA, 2010. Elaboración: ODNA, 2010.

²⁹ La anomia, de acuerdo a la teoría propuesta por Robert Merton, supone una falta de normas o la incapacidad de la sociedad para proveer a los individuos de los elementos necesarios para lograr las metas que ella misma establece como válidas. Así, si bien se establecen objetivos o metas no se puede acceder a los medios necesarios para alcanzarlas. Hecho que puede provocar una desorganización tal que lleve a acciones destructivas tanto en términos individuales como sociales (Merton, 2002).

es decir, en una situación donde puede quedar en entredicho la posibilidad misma de construcción de sociedad. El riesgo es justamente transmitir que la "norma" es la falta de normas, su ineficacia o, hasta, su inutilidad²⁰. De hecho, ciertas respuestas dadas por los estudiantes encuestados ya nos hablan de una escuela donde las situaciones de conflictividad y agresividad entre alumnos se constituyen en algo común y cotidiano. Alumnos que insultan o se burlan de otros, que molestan o abusan de los más pequeños, que discriminan a otros por ser negro o indígena, que dañan la escuela o el colegio, que pelean frecuentemente, o que incluso roban o destruyen lo que es de otro.

Tal como muestran los datos de la Tabla No.2, estos fenómenos se vuelven más usuales entre los jóvenes. De acuerdo a literatura especializada esto puede inscribirse dentro de lo que se denomina violencia reaccional que se manifiesta más abiertamente en los niveles educativos medios y en el espacio del aula. Como explica Cecilia Lavena (s/f) el tradicional pasaje de la escuela primaria a la secundaria genera la inscripción de la conducta disruptiva (incivilidad) entre los adolescentes (s/f: 5). Se trata de la resistencia juvenil a las normas dominantes. El problema es su procesamiento escolar y la modalidad e intensidad con la que se manifiesta: una forma agresiva, violenta y hasta depredadora.

Esta resistencia, por una parte, parece volverse más importante en los espacios intraescolares que han mostrado mayor nivel de conflicto con la autoridad pedagógica. Es decir, en aquellos ámbitos escolares donde la autoridad docente se encuentra más cuestionada. Así la ocurrencia de conductas no armónicas en el aula tiene relación con esa pérdida de la autoridad del profesorado y su capacidad de aplicar sanciones consideradas "legítimas" por los alumnos frente a actos de indisciplina. En la actualidad la institución educativa parecería estar viviendo una suerte de estado de non-droit (no reglas) en el cual la sanción resulta inoperante. Al parecer, la escuela no puede reglar internamente sus problemas de disciplina y, como un círculo vicioso, esto a su vez empeora el desgaste de legitimidad del profesor. Desde este lugar Lavena (s/f) se interroga sobre cuáles son entonces las formas de "civilidad" que la escuela está efectivamente produciendo y transmitiendo (s/f: 6). Por otra parte, no se puede dejar de resaltar aquella violencia entre pares que parece volverse cada vez más brutal e inhumana. Hemos visto aparecer en diversos medios de comunicación noticias sobre un estudiante que en el aula saca una pistola y dispara a quemarropa a su compañero que cae muerto. Casos de niñas que torturan inclementes a una de sus compañeritas caída en desgracia y que además de eso la filman y distribuyen esas imágenes entre los celulares de sus pares. O el caso de un chico que cansado de ser objeto de oprobio, hunde su navaja en el rostro del compañero que no ha cesado de ofenderlo, sistemática y perennemente²¹. Este fenómeno, denominado por la literatura especializada como bullying, ha tomado nuevas y preocupantes formas que pueden llegar hasta la tortura y la desaparición física entre alumnos. Sin caer en la problematización prefigurada por los medios masivos de comunicación y hasta por

algunas agencias gubernamentales, que ligan automáticamente estos fenómenos a la más extendida cuestión de la seguridad ciudadana y al plano delictivo criminal, hay que señalar algunos aspectos propios del mundo escolar.

Un aspecto a destacar de este comportamiento es su carácter grupal. Como indica Antonio Monclús (2005), en la mayoría de casos los comportamientos brutales, a diferencia de otras manifestaciones de la agresividad, tienen lugar en presencia del grupo al punto que este último se convierte en una especie de apoyo y/o soporte para el victimario. De esta forma no sólo se trata del papel que juega el agresor sino también del que tienen los testigos. En el caso de la escuela, no bastaría con ver al "tirano" sino que también habría que identificar la conducta de los alumnos que juegan otro rol participante: los *supporteurs* o los *outsiders*, en definitiva los defensores de ese comportamiento (Monclús, 2005:17). Identificados dichos elementos, la escuela debería llamar la atención e intervenir idónea y eficazmente. A esto habría que añadir aquello que no se percibe desde la mirada mediática: aspectos relacionados con la lógica intraescolar. Así, la labilidad e incompreensión de los sistemas disciplinarios de la escuela pueden ser una parte de la explicación. Entre los alumnos de décimo año que fueron encuestados, casi un 24% respondió que el sistema disciplinario de su escuela es poco estricto. Esta cifra llama la atención, ya que quienes emitieron esa opinión fueron adolescentes, los cuales supuestamente rechazan toda forma de regla o norma de conducta proveniente de una autoridad. Si a esa percepción se agrega el sentimiento de "injusticia" que, como ya se mencionó, al parecer rodea la aplicación de las normas fundamentales para regular la interacción intraescolar, se enfrenta a un problema que va más allá de la definición de una "legalidad" básica y que más bien remite a la mismísima construcción de "legitimidad", de un aspecto clave del dispositivo escolar con consecuencias muy profundas en su labor socializadora.

Siendo así, parecería que la escuela no logra asumir completamente su decisivo papel en la trasmisión de reglas básicas de convivencia social. Teniendo en cuenta los resultados de la encuesta, resalta el hecho de que 4 de 10 alumnos de tercero a décimo años respondan que no conocen las normas o reglas de disciplina de comportamiento en la escuela o colegio donde realizan sus estudios. Este valor alcanza al 68% en los estudiantes de tercero de básica, lo cual lleva a cuestionar en qué medida la escuela puede reclamar a un adolescente, con varios años dentro del sistema educativo, que ajuste su comportamiento a una serie de reglas si éstas no fueron enseñadas y comprendidas desde los primeros años de escolaridad. Entonces no se trata simplemente de recalcar la "culpa" en aspectos extra-escolares, por ejemplo inculcando a la familia. Sin negar la importancia que tiene ese último ámbito de socialización y los efectos de su desestructuración, hay que volver a poner la mirada en qué le corresponde hacer a la escuela y qué no está cumpliendo.

Por otra parte, dentro de estas reglas la escuela sigue privilegiando aquellas ligadas a los aspectos formales de la

²¹ Además de las notas ya citadas en la bibliografía final véase: <http://argjokin.blogcindario.com/2007/06/07145-ecuador-los-castigos-incuban-la-violencia-juvenil.html>.



interacción social: estar bien uniformado, ser puntual, ser obediente y “educado”. Que un “buen alumno” para la institución educativa y sus agentes supone tener “buenas notas” y ser “responsable” pero no aparecen con peso importante respuestas como ser solidario, participativo y autónomo. ¿Dónde queda en este esquema el derecho a crecer en solidaridad, comprensión y justicia entre los integrantes de una sociedad? Como indica Alejandro Castro Santander (2004), la escuela se concentra en sus proyectos curriculares, en sus programaciones y en que los alumnos aprendan a leer y escribir, que sepan matemática, y todos los contenidos en ciencias sociales y naturales, además de informática e inglés. Se priorizan estos aprendizajes porque se entiende que son indicadores predictivos de rendimiento académico. No obstante, la evaluación del desarrollo personal, moral y social de los alumnos, la tolerancia, el respeto a los demás, la autoafirmación, el desarrollo del pensamiento crítico, el sentido positivo de la vida y el probable vínculo de estas habilidades con su futuro desempeño académico y social queda relegado a un segundo plano y la mayoría de las veces olvidado (Castro Santander, 2004: 2). Por ello se propone que la escuela esté preparada para desarrollar “competencia social”, como un saber ser y hacer ineludible.

En este sentido, es llamativo que un 35.5% de los alumnos encuestados respondan que su establecimiento no tiene un código de convivencia, y que 4 de cada 10 no pueda

responder ni siquiera si existe o no, es decir, no lo sabe. Esto devela una actitud indiferente por parte de los docentes y directivos de las escuelas respecto a la importancia de conocer y, a través de ese conocimiento, respetar las reglas de coexistencia entre los miembros de una comunidad educativa: ¿cómo respetar aquello que se ignora?

También es destacable que una buena proporción de estudiantes haya declarado que no siempre las normas que aplica la escuela sean iguales para todos. Dos de cada 10 encuestados, respondió que a veces o nunca dicha aplicación es común y compartida. Más allá del modo que adopten, es de comprensión generalizada la importancia que tienen las prácticas jurídicas en una sociedad, entendiendo por ellas la posibilidad de fijar distinciones básicas entre lo correcto y lo incorrecto, entre lo permitido y lo prohibido (Foucault, 1986). Nos preguntamos entonces ¿cómo estará enseñando la escuela esas distinciones si los alumnos no saben ni siquiera de su existencia?; ¿cómo se respeta el derecho a recibir orientación y una disciplina escolar compatible con la dignidad de los niños, de las niñas y de los adolescentes como lo estipula la CDN bajo estos datos?

De igual manera, tal como se mencionó previamente, la escuela también parece ser una institución que ante problemas de índole “escolar” (por ejemplo: incumplimiento de tareas, lecciones o una falta) o de índole conductual no los

resuelva mayoritariamente mediante el diálogo y el entendimiento mutuo entre el docente y el alumno, sino que más bien se salta este espacio potencialmente privilegiado de comunicación y contacto y lo traslada a los adultos o representantes mayores cuestionando la construcción de una autonomía y responsabilidad personal en el desempeño académico y comportamental. Prácticamente 5 de cada 10 estudiantes encuestados señalaron al esquema del primer caso (escolar), y casi 6 de cada 10 al segundo (disciplinario). De igual manera, ante la pregunta: ¿con qué frecuencia tu/s maestro/s logra/n mantener la disciplina en la clase sin amenaza?, 4 de cada 10 afirmó que sólo “a veces” o “nunca”. A esto hay que sumar aquellas actitudes de ciertos docentes que transforman los problemas de aprendizaje en “desajustes” de una normalidad escolar previa y arbitrariamente establecida o que los vuelven asuntos disciplinarios lo cual impide asumir el error como parte del proceso educativo.

Esto llama la atención a su vez en el marco de otra pregunta. Aquella que interroga sobre el papel que cumple la familia en la lógica escolar. La familia de alguna manera corrobora las acciones que se dan dentro de la escuela por parte de sus agentes. Así, aparece una suerte de desafectación de los padres y de las madres respecto al proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas. Para muestra las respuestas dadas por los encuestados sobre el nivel de apoyo que dicen tener de parte de sus familias a la hora de hacerlas tareas escolares: 8 de cada 10 estudiantes dijeron que sus tareas las realizan solos, y apenas 1 de cada 10, las hace con el apoyo de su madre. Este desinterés también se revela en el reconocimiento que sus progenitores les brindan al alcanzar un logro académico o, incluso al recibir una mala calificación. Es interesante revisar la aparición de algunas respuestas que confirman esa indiferencia de los padres y madres, y en otros casos, cómo éstos últimos pegan o insultan a sus hijos e hijas cuando obtienen una baja o mala calificación: el 7.4% de los estudiantes encuestados afirmó que sus padres les pegan; un 5.8% que les retan o insultan, y un 4% que les privan de sus gustos. Si bien la escuela sólo considera a los padres o tutores como únicos interlocutores válidos para tratar los asuntos del tránsito educativo de los alumnos, esta institución a su vez se desentiende o no “entiende” en los mejores términos su labor de apoyo en el proceso de educación formal. Las cifras presentadas indican entonces que se estaría frente a una escuela que des-acompaña al alumno como a una que es des-acompañada por la familia.

Sin duda estas respuestas se inscriben en lo que desde la literatura especializada se consigna como una paradoja. Por una parte, estamos frente a una situación en donde la familia tiene cada vez más dificultades para garantizar el apoyo que requieren los niños, las niñas y los adolescentes en su tránsito vital, incluida su experiencia escolar. La familia y sus integrantes no siempre logran constituirse en modelos adecuados de competencia emocional y social para sus hijos e hijas, por lo que las escuelas pasan a ser quizá el único lugar donde se dirige la búsqueda de esas pautas fundamentales de convivencia social, de desarrollo emocional e intelectual de los estudiantes. Sin embargo, la escuela y sus

agentes son objeto de un permanente cuestionamiento y de discursos descalificadores, tanto interna como externamente. Así, se exige que dicha institución supere las deficiencias provenientes del hogar, que suplante al resto de instituciones sociales que colaboran en la socialización y educación de los niños y jóvenes, y al mismo tiempo se la critica lapidariamente. Este hecho evidentemente nos deja sin ninguna tabla de apoyo. Al mismo tiempo, se trata de una escuela que tiene graves problemas para procesar la diversidad y la expresión de las diferencias. No es casual que los estudiantes no entiendan que entre las reglas ligadas a la vestimenta se prohíba el uso del atuendo indígena, el uso de piercing (aretes), de faldas cortas, o de maquillaje. Frente a estas limitaciones, cabría preguntarse entonces, ¿cómo se trabaja el tema de la autonomía personal en una institución que sigue poniendo tanto énfasis en las reglas formales y menos en aquellas que permiten el hecho de querer vivir juntos respetando y potenciando, al mismo tiempo, las diferencias individuales y personales?

Por otra parte llaman la atención algunas respuestas de los alumnos las cuales hablan del modus operandi de ciertas formas de discriminación entre sus pares. Ante la pregunta, ¿podrías decirme a cuál o cuáles de las personas no te gustaría tener como parte de tu grupo de amigos?, casi un 47% respondió que rechaza entablar una amistad con una persona cuya preferencia sexual ha sido la homosexualidad, tanto femenina como masculina. En menor medida, pero en cierto porcentaje no despreciable, siguen apareciendo discriminaciones por ser negro (15.7%), extranjero (15.3%), de una religión distinta (12.9%), por ser indígena (12.5%), y hasta por ser refugiado (11.5%). Estas formas de discriminación fueron más señaladas entre los más pequeños, es decir, aquellos niños y niñas que se encontraban en tercero de básica cuando fueron parte de ese estudio y que supuestamente deberían ser más abiertos a interactuar socialmente sin distinción de ningún tipo. Estos datos nos llevan a preguntarnos si ese resultado es producto del accionar de la escuela o más bien de los aprendizajes en la familia. Sin poder saber a ciencia cierta, ya que estas cuestiones no se desprenden de los datos arrojados por la investigación de calidad educativa, puede suponerse que aquellas formas de discriminación más ligadas a la sexualidad (no trabajadas a tan corta edad en la escuela) podrían estar vinculadas a percepciones transmitidas por la familia, mientras que las que están ligadas a patrones de interacción social se relacionarían con el accionar de la institución escolar²². Estas tendencias deberían llevar a que los agentes escolares y los funcionarios públicos reflexionen sobre cómo se deberían trabajar estas manifestaciones de segregación a partir de contenidos y didácticas apropiadas desde el inicio de la escolaridad de los niños y de las niñas. De lo contrario, las posibilidades de transformar dichas tendencias serán bastante menores y con el tiempo se podrían consolidar comportamientos que cuestionan ciertos derechos contemplados en la CDN como el derecho a la identidad individual, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la no discriminación, y a la protección de la ley frente a ataques a la vida privada. La elección de

²² Esto no excluye la participación de otras instituciones como los medios de comunicación que mediante los estereotipos que transmiten día a día colaboran en la formación y reproducción de concepciones y prácticas discriminatorias.

la orientación sexual que cada individuo quiera darle a su vida no forma parte de los asuntos que la escuela ha de tratar, ni las interacciones que allí tienen lugar. En todo caso dicha institución sólo debería garantizar condiciones para que esa decisión individual se tome con la mayor cantidad de información posible y sin prejuicios. En este sentido, la frontera entre el mundo público y privado de los niños, de las niñas y de los adolescentes debería ser un asunto sobre el que la escuela trabaje insistentemente.

Recapitulando, estamos frente a una compleja situación para aquellas personas menores de 18 años que estudian en escuelas públicas en Ecuador. Se debe llamar la atención sobre un déficit formativo que redundará en una forma de violencia. Una institución y unos agentes docentes incapaces de transmitir la importancia de la identidad individual, de las diferencias que cada uno posee, las cuales enriquecen la coexistencia social presente y futura de los estudiantes, y de normas indispensables de convivencia social resultan signos de un deterioro sin precedentes en las funciones de la escuela. Se trata de enseñar saberes y competencias que hacen a las condiciones de vida necesarias (no sólo suficientes) para cualquier individuo. La emergencia de la escuela como escenario de experiencias violentas a niveles nunca antes vistos, con situaciones que involucran a víctimas, victimarios y testigos sin duda se vincula con tales déficits formativos. Más allá de llegar hasta la causa última de tales comportamientos, actualmente la institución educativa tiene mecanismos para intervenir idónea y eficazmente. El fracaso en este aspecto la hará cada vez más permeable y vulnerable ante una dinámica social que tiende a diluir todas las fronteras existentes entre el mundo adulto y la niñez, entre la protección y la supervivencia, entre el mundo público y el privado. A continuación, se trabaja en torno a otra importante función de la escuela que parece quedar objetada bajo la mirada de los estudiantes y que supone una nueva modalidad de violencia.

6. Para algunos, la desesperanza en la educación como forma de violencia escolar

Sostener que la escuela es productora y reproductora de relaciones de poder no niega el hecho de que ésta también desempeñe otras importantes funciones. Por ejemplo, aquella que habla de cómo la escuela interviene en hacer creíble (o no) la idea de que con la educación se puede acceder a un mejor futuro, que con ella se tienen más posibilidades de movilidad social ascendente, y hasta un más auspicioso porvenir compartido. Es decir, la escuela participa en la difícil tarea de hacer creíbles tales expectativas sociales. Esa creencia en el papel de la educación escolarizada puede orientar las interpretaciones y prácticas de los sujetos de una manera muy clara, puede intervenir en la mayor o menor consciencia acerca de los derechos que les corres-

ponden y en los deberes que tales derechos exigirían y en lo que implica su completo y efectivo usufructo (Minteguiaga, 2009). Asimismo, colabora en la posibilidad de formar sujetos que integren espacios colectivos de reconocimiento y pertenencia bajo la idea de una igualdad no cercenadora de la diferencia. Elementos complejos si el objetivo es lograr una integración social armoniosa y potenciadora de las riquezas individuales y sociales de los estudiantes. También en la constitución de sujetos que crean efectivamente en que pueden disfrutar ahora y en el futuro de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad.

Esta creencia pudo sin duda operar a partir de la idea de progreso. Desde la modernidad el progreso implicaba una relación de continuidad entre pasado, presente y futuro por la cual las personas iban haciendo suya la experiencia de la historia, constituyendo su identidad individual y al mismo tiempo lazos sociales y proyectos colectivos²³. Como afirma Valeria Garrote (2004), "la fe en el progreso que caracterizó al evolucionismo y a la filosofía de la historia le daba un sentido específico al tiempo entendido como una secuencia donde el futuro se fundaba en la claves del pasado" y del presente (2004: 206 y 207). "Por eso cada generación podía hacerse responsable de las generaciones venideras, así como también era responsable de disfrutar en el presente la herencia del pasado. Esta secuencia lineal instauraba la preocupación por el futuro y la promesa de un orden venidero que resolvería inexorablemente los problemas, unificaría las contradicciones", y superaría los conflictos (Garrote, 2004: 207). Desde dicha noción de progreso se pudo justificar la idea de "un sacrificio presente en nombre del futuro" justamente para cambiar una situación dada considerada injusta, mala, o simplemente perfectible (Garrote, 2004: 205).

Evidentemente, la escuela y la educación que ésta impartía se construyeron en torno a esta noción. Pero este proyecto empezó a resquebrajarse durante el siglo XX, en el marco de la crítica a la modernidad, del cuestionamiento a los Estados-nación y a su cultura nacional, y a los efectos sobre el bienestar como producto de recurrentes crisis políticas, económicas y sociales las cuales no pudieron ser resueltas por ese esquema. En este contexto, especialmente durante los momentos más crudos de dichas crisis, aparecieron discursos que potenciaron los aspectos más individualistas del ideario del progreso y que fueron purgados de su dimensión colectiva nacional. Estos hicieron eje en las estrategias de ascenso social netamente individual, en el cálculo permanente del riesgo, en la dominancia del presente y en la lógica de los "ganadores y "perdedores". Bajo este esquema no operará para todos el sacrificio presente en nombre de un mejor futuro sino la elección de otro espacio estable que garantice el futuro (Garrote, 2004). Ese espacio será el del cálculo, el de las estrategias de supervivencia y de responsabilización estrictamente individuales, el de la escisión entre los proyectos personales y colectivos, el de la espera que el mundo "no cambie", es decir, el

²³ En este artículo se hace especial hincapié en dichos sentidos asociados al "progreso", aunque también existieron otros ligados a las ideas de avance, adelanto y hasta perfeccionamiento continuo y prácticamente sin límites, en especial en el campo de la tecnología, la ciencia y la cultura bajo la mirada moderna y occidental. Estos recibieron una especial y justificada crítica que en el presente artículo no son trabajados.

espacio de la desesperanza. Así, más que progreso habrá inmovilidad, depresión y hasta retrocesos²⁴.

Desde este lugar llaman la atención algunas respuestas de los niños, de las niñas y de los adolescentes en Ecuador que dan cuenta de esa pérdida de confianza en la escuela, en la educación que imparte y, en definitiva, del descrédito en la idea de progreso en la que ésta basó gran parte de su labor. Estos hechos darían cuenta de una suerte de cuestionamiento a aquel sentido dominante de la escuela y a la explosión de otras significaciones alrededor de la escolarización (Tiramonti y Minteguiaga, 2004). No es que estas evidencias se presentan a través de datos mayoritarios sino más bien como “síntomas” que deben hacernos reflexionar sobre un fenómeno que plantea nuevos desafíos. Se trata de algunos relatos, de algunas experiencias de estudiantes, que obligan a recapacitar sobre una realidad que pone en jaque “la garantía de la educación” y con ella la de un futuro movilizador tanto en términos individuales como colectivos. Así, aun cuando un 90% de los alumnos encuestados consideran que la educación formal es útil para su vida, prácticamente un 10% cree que “no es esencial” o que directamente es “inútil”. Esta tendencia es más fuerte entre los adolescentes que entre los infantes, y entre los sectores bajos que entre los medios. Asimismo, ante la pregunta de si acaso ellos consideran que la educación formal que reciben será útil para “su vida futura”, si bien un porcentaje similar responde que lo es, casi un 9% de las respuestas se ubican en la categoría de “no esencial o inútil”, ampliándose este valor a 1 de cada 10 alumnos entre aquellos que cursan el séptimo de básica y entre los que se ubican en un nivel socioeconómico bajo.

Por otra parte, ante la interrogante: “Pensando en su futuro ¿hasta qué nivel de estudio te gustaría llegar?”, a pesar de que un 46% y un 36%, respectivamente, responden a nivel “universitario” y “posgrado”, existe casi un 10% que afirma querer llegar sólo a la educación básica y/o media. Esta última respuesta representa a 3 de cada 10 alumnos en séptimo de básica y a uno de cada 10 en décimo año. Por nivel socioeconómico, alcanza al 15% de los estudiantes de estratos bajos. Si a estas tendencias se añade la mirada de los alumnos respecto a cuán exigente es la educación que reciben, el panorama que se configura muestra a un grupo de alumnos que están desencantados con la escuela y la formación allí ofrecida. Cuatro de cada 10 alumnos considera que los estudios en su escuela son “poco exigentes”, y un 8 % los evalúa como “nada exigentes”. Estas respuestas deben combinarse con aquellas previamente analizadas que consideran a la escuela como una institución “injusta”, que suele desconocer a los niños, a las niñas y adolescentes como interlocutores válidos, que no se preocupa por transparentar y publicitar los códigos de convivencia, que interviene mediante amenaza, que permite formas de discriminación y agresión física entre los alumnos y entre ellos y la autoridad pedagógica, y que no se compromete y responsabiliza con la labor formativa. Así, algunos alumnos que transitan por las escuelas públicas de Ecuador, estarían frente a una situación grave en donde el menor de sus

costos es la pérdida de las atribuciones de sacralidad que le eran inherentes a la escuela y a sus agentes docentes.

Aquello que resulta más oneroso sin duda alude a la pérdida de creencia en la escuela, o como sostiene Fernando Ruiz (2005) a la generalización de una actitud en todo el entorno educativo, sobre todo entre los alumnos: la total y completa increencia en la escuela y su misión educadora (2005: 113). Se derrumban las mediaciones proporcionadas por la escuela y sus agentes y con ella lo que desde este lugar se enunciaba como válido. Se extiende la increencia en el futuro. Se pierde la posibilidad de articular los proyectos personales con aquellos de porvenires compartidos. No se cree en el rol que puede cumplir el paso por la escuela para el desarrollo de seres humanos mejores en términos de autonomía, solidaridad, cooperación, tolerancia, etc. Así, no solo se constituye en una forma de violencia el tránsito por una institución completamente vaciada de sentido sino que en ese espacio “sospechado y sospechoso” la violencia (bajo éstas y otras formas) puede extenderse sin pedir permiso a nadie.

En síntesis, otra forma de violencia parecería emerger. Una prácticamente total y completamente invisibilizada por el debate experto. Aquella que alude al quiebre de las expectativas individuales y colectivas que operó la escuela con su accionar. Expectativas claves no sólo para los estudiantes como seres individuales sino también para lograr la complejísima tarea de hacer compatibles esas aspiraciones con un proyecto más amplio de integración social. Es decir, el hacer posible el querer vivir juntos. Estos aspectos también cuestionan, quizás más estructuralmente, la posibilidad de asumir los derechos que asisten a los niños, a las niñas y a los adolescentes de Ecuador y las responsabilidades a ellos asociadas. ¿Cómo seguir hablando de derechos y deberes si ni siquiera garantizamos la sociedad que debería hacerlos efectivos?

7. Algunas consideraciones finales: centrarnos en el árbol sin perder de vista el bosque

La elección de una mirada del fenómeno de la violencia escolar desde el interior de la escuela supuso visibilizar una serie de elementos que intervienen en su producción y reproducción más allá de su necesaria conexión con la dinámica social que la circunda. Desde los modelos vinculados que pone en acción, las normas, valores, compromisos y hasta saberes que propugna excediendo aquellos formales y curriculares y hasta la lógica implícita en sus prácticas pedagógicas escolarizadas, se pudo divisar la participación específica de la escuela que colabora en la institucionalización de la violencia cuando se integra a su dinámica cotidiana y a su accionar normalizador. Desde la voz de los niños y jóvenes se pudo empezar a resquebrajar ese silencio institucional que tiende a mirar para fuera cuando se intentan buscar responsables y soluciones.

²⁴ Piénsese esta noción de “marcha atrás” en el marco de una realidad que cuestiona aquella creencia en la validez de la transmisión de la cultura y los saberes considerados legítimos entre generaciones pasadas, presentes y futuras y aquella movilidad social per se superadora que el paso por la escolaridad implicaba para cada una de ellas.



Ahora bien, descubrir aunque sea una pequeña parte de lo que sucede dentro de las fronteras escolares no supone una mirada aislada de la institución. Una mirada que crea que el tema de la violencia escolar pasa por lo que "cada unidad educativa hace o deja de hacer individualmente". Poner la mirada en la escuela, hacernos cargo de lo que allí sucede, no significa desconocer el "bosque". Es decir, dejar de pensar a la escuela en el marco de un sistema educativo y de las grandes políticas educativas que se fijan. Buena parte de los aspectos aquí analizados dan cuenta de cuestiones que exceden el ámbito de la escuela y tocan a la formación docente inicial y continua; a los sistemas de evaluación de docentes y de estudiantes; a los sistemas de supervisión; a las políticas de infraestructura escolar y de aprovisionamiento de materiales didácticos; a las condiciones laborales de los maestros, incluyendo la política salarial; a la conexión entre las instancias centrales del Ministerio de Educación y aquellas intermedias y locales de la gestión educativa; entre tantas otras cuestiones.

No podemos pensar que los docentes que establecen un vínculo violento con sus alumnos no internalizaron esas prácticas y concepciones en su propia biografía escolar y que en los esquemas de perfeccionamiento docente pasen desapercibidos. Que un sistema de evaluación deba únicamente concentrarse en los rendimientos académicos y no en otras competencias claves de la formación integral de las personas y del desempeño de los docentes. Que la

supervisión deba seguir siendo un mecanismo de control y auditoría administrativa de los docentes y no un verdadero sistema de apoyo pedagógico a su labor y de seguimiento en el aula del vínculo entre el profesor y el alumno, o que las políticas de infraestructura deban simplemente ocuparse de dotar de más pupitres, más pizarrones, más computadoras y no deban estar conectadas con mecanismos que garanticen su efectivo uso y aplicación.

Muchas veces en el marco de un confuso discurso pro autonomista de las escuelas, hemos visto como éstas terminan siendo responsables de todo cuanto en ellas sucede, cuando en realidad forman parte de un conjunto de esfuerzos mancomunados del campo educativo que las excede por más que en ellas se concreten. Nuevamente, la potencialidad de un abordaje que ilumina cierto aspecto de la realidad no exime de establecer el contexto en el que ese recorte adquiere especificidad y completo sentido so pena de caer en un ejercicio intrascendente y lo más grave con terribles consecuencias para los que allí transitan y para la sociedad. En este espíritu deberían alentarse nuevas indagaciones tanto desde la academia, desde las agencias gubernamentales, como desde las organizaciones de la sociedad civil no sólo para problematizar adecuadamente y a partir de allí intervenir en este fenómeno, sino fundamentalmente para conectarla con sus efectos, para nada intrascendentes, en los derechos de los niños, de las niñas y de los adolescentes.

- Andrés, Lydia. (2008). *Imaginario en formación: Aprendiendo a pensar al otro en un colegio de élite de Quito*, FLACSO, Quito.
- Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron. (1998). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México, D.F.: Fontamara
- Bourdieu, Pierre; Jean Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron (2002). *El oficio del sociólogo*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cabrera, Elsa (2005). "Palabras que dejan huella: violencia en la escuela a través del discurso". En: *Revista Iberoamericana de Educación* N° 37. Pp. 49-54. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
- Castro Santander, Alejandro (2004). "Cuando prevenir la violencia no basta". En: *Revista Iberoamericana de Educación* XX. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
- De la Torre, Carlos (2000). "Racism in education and the construction of citizenship in Ecuador". En: *Race and Class*, vol. 42, no. 2. Pp. 33-45.
- Foucault, Michael (1986). *La verdad y las formas jurídicas*. México: Editorial Gedisa Mexicana.
- Garrote, Valeria (2004). "Sujetos y espacios: irse del país como proyecto de futuro". En: Tiramonti, Guillermina (comp.) *La trama de la desigualdad educativa*. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires: Manantial. Pp. 197-235.
- Hollestein, Patric (2008). La reproducción de la dominación racial: experiencias de una familia indígena en Quito. Tesis de Maestría en Estudios Político, FLACSO - Ecuador. Recuperado el 15 de abril de 2011 <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/348/4/01.%20La%20reproducci%20de%20la%20dominaci%20racial...%20Patric%20Hollenstein.pdf>
- Illicachi, J. (2007). Discriminación discursiva y dominación étnica en la educación, no publicado, en mimeo, FLACSO, Quito.
- Ippolito-Shepherd, Josefa y María Teresa Cerqueira (2003). "Las escuelas promotoras de la salud en las Américas: una iniciativa regional. En: *Alimentación, Nutrición y Agricultura* N° 33. Pp. 19-26. En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd20/escuelas.pdf>
- Kaplan, Carina (2009). Las violencias en la escuela desde adentro. En: Kaplan, Carina (Directora) *Violencia escolar bajo sospecha*. Buenos Aires: Miño y Dávila Pp. 13-28
- Lavena, Cecilia (s/f). Primera aproximación a la violencia escolar en Argentina. Pp.1-13 <http://www.udesa.edu.ar/files/EscEdu/Resumen%20Ma/Lavena.pdf>
- Maluf, Norma Alejandra (2008). "Invisibles y extraviados. De instituciones y sujetos en la violencia escolar", En: Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (comp) *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*. Quito: FLACSO-ECUADOR, DMQ. Pp. 267-281.
- _____ (2008). "Instituciones viejas, necesidades nuevas: transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador" En: Rivera, Freddy (ed.) *Seguridad multidimensional en América Latina*, Quito: FLACSO - Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador. Pp.325 - 350.
- Martínez Novo, Carmen and de la Torre, Carlos (2010). "Racial Discrimination and Citizenship in Ecuador's Educational System". En: *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 5: 1. Pp. 1-26.
- Merton, Robert (2002). *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mintegiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: FLACSO-México
- Monclús, Antonio (2005) "La violencia escolar: perspectivas desde Nacionales Unidas". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 38. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Pp. 13-32.
- Nederveen, Leo (2003). Cooperación interagencial en Escuelas Promotoras de la Salud en Ecuador. En: MEMORIA Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud Quito, Ecuador, 10-13 de septiembre de 2002. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la OMS, Washington, DC, EUA, Diciembre de 2003.

Observatorio Social del Ecuador (2009). *La calidad en el sistema educativo público, régimen Sierra y Amazonía*. Informe final de investigación. Quito, Ecuador, Julio 2009.

Organización Panamericana de la Salud (1998). Escuelas promotoras de la salud. Entornos saludables y mejor salud para las generaciones futuras. Comunicación para la salud N° 13. OPS, Oficina Sanitaria Panamericana de la Organización Mundial de la Salud, Washington.

Pavón, I. (2007). Discriminación y conflictos en el sistema educativo nacional: comunidades negras de la cuenca Chota-Mira-Ecuador, no publicado, en mimeo, FLACSO, Quito.

Pintus, Alicia (2005). "Violencia en la escuela: compartiendo la búsqueda de soluciones". En: *Revista Iberoamericana de Educación* N° 37. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Pp. 117-134.

Prieto, María Teresa y Carrillo José (2009). Fracaso escolar y su vínculo con el maltrato entre alumnos: el aula como escenario de la vida afectiva. En: *Revista Iberoamericana de Educación* N° 49. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Pp. 1-8.

Santillán, A. (2007). Las tensiones de la racialización en un colegio de Quito, no publicado, en mimeo, FLACSO, Quito.

Tapia Chocho, Fabiola Emperatriz (s/f). Tesis de Maestría en Gerencia Educativa. Análisis de la influencia de la violencia escolar en los estudiantes de la Escuela La Lolita y de la Unidad Educativa María Bernarda Büttler del cantón Elizalde-Bucay, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Pp. 88. (Referencia biblioteca UASB: T-0649 /)

Tiramonti, Guillermina y Analía Minteguiaga (2004). "Una nueva cartografía de sentidos para la escuela". En: Tiramonti, Guillermina (comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial. Pp. 101-117.

Ruiz, Fernando (2005). Lógicas para la violencia en la escuela. En: *Revista Iberoamericana de Educación* N° 37. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Pp. 103-115.

Artículos de periódicos nacionales

Diario Hoy

Violencia escolar se reprime con exclusión. Publicado el 19/Noviembre/2005 | 00:00

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/violencia-estudiantil-se-reprime-con-exclusion-220461-220461.html>

25 profesores destituidos en nueve años. Publicado el 09/Enero/2006.

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/25-profesores-destituidos-en-nueve-anos-223341-223341.html>

Abuso contra menores. Publicado el 09/Febrero/2006

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/abuso-contra-menores-226353-226353.html>

Violencia escolar. Publicado el 30/Mayo/2006 | 00:00

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/violencia-escolar-235599-235599.html>

Diario El Universo

11 casos por delito sexual a alumnos

<http://www.eluniverso.com/2005/01/28/0001/10/20758F378A6E4F06BA9F87E8D0C51EE6.html>

Once profesores con sumarios por acoso y maltrato a alumnos

<http://www.eluniverso.com/2010/10/04/1/1445/once-profesores-sumarios-acoso-maltrato-alumnos.html?p=1445&m=1678>

Violencia en los colegios, una realidad que permanece oculta

<http://www.eluniverso.com/2010/06/06/1/1422/violencia-colegios-realidad-permanece-oculta.html>



Violencia escolar genera delincuencia

<http://www.eluniverso.com/2010/06/27/1/1445/violencia-escolar-genera-delincuencia.html?p=1445A&m=1695>

Mediación, una fórmula contra la violencia en 16 colegios de la urbe

<http://www.eluniverso.com/2010/06/27/1/1445/mediacion-formula-contra-violencia-16-colegios-urbe.html>

Diario Extra

Niño de 10 años viola a un menor de siete

<http://www.extra.ec/ediciones/2010/05/15/provincias/nino-de-10-anos-viola-a-un-menor-de-siete/>

¡Incrementa número de menores detenidos con armas!

<http://www.extra.ec/ediciones/2010/07/01/cronica/incrementa-numero-de-menores-detenido-con-armas/>

¡"Lobos" al acecho de niñas y niños en los planteles educativos!

<http://www.extra.ec/ediciones/2011/01/02/provincias/lobos-al-acecho-de-ninas-y-ninos-en-los-planteles-educativos/>

Las relaciones niñez y adultos en las familias ecuatorianas¹

Diego Pólit Corral

En el 2009 se cumplieron veinte años de la expedición de la Convención sobre los Derechos del Niño, CDN, y de la ratificación de la misma por parte del Estado ecuatoriano. La gran mayoría de personas que conocen la Convención concordarán en que ésta constituyó un paso importante en la lucha para que los niños, las niñas, y los adolescentes dispongan de condiciones sociales para lograr su desarrollo integral y ser felices.

En Ecuador, a raíz de que se ratificó la CDN, se han definido, adaptado y modificado leyes; se han elaborado planes de protección integral; se ha impulsado la construcción de un sistema de protección; y, se han desarrollado políticas buscando concretar los postulados de la Convención en la vida de los niños y niñas. Pasadas estas dos décadas, valdría la pena preguntarnos, ¿hasta qué punto, la doctrina de la protección integral y el paradigma de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos, que postuló la Convención, se han incorporado en la vida cotidiana de la niñez?

En este artículo se explorará uno de los ámbitos fundamentales para la vida cotidiana de la infancia: las relaciones entre adultos y niños en el espacio familiar. Para realizar este análisis se tomará como referencia algunas de las preguntas utilizadas en las tres encuestas nacionales sobre niñez y adolescencia realizadas en Ecuador². Es necesario mencionar que si bien la intención y el compromiso estatal era realizar estas encuestas cada cuatro años para evidenciar cambios en los indicadores medidos, en el 2008 el Gobierno Nacional decidió priorizar otras encuestas. Frente a esta limitante, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, instancia que venía monitoreando el cumplimiento de los derechos de la infancia, asumió esa responsabilidad. Así, con el apoyo de diversos organismos de las Naciones Unidas, de la cooperación internacional, y de algunas instituciones nacionales, el ODNA logró realizar en el 2010 la Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la sociedad civil.

En dicha encuesta, se han mantenido los mismos parámetros de las anteriores, de tal modo que sus resultados son comparables. Así, tanto los datos que se usan a lo largo de este artículo como la interpretación de los mismos, resultan del respaldo técnico otorgado por el ODNA.

Con el fin de responder a la pregunta central que inspira este artículo, se ha dividido al análisis en tres partes. En la primera se indaga en torno a las formas de relación que tienen los adultos cuando los niños, niñas o adolescentes, “no obedecen o cometen una falta”. Para determinar la evolución y las variaciones de esas relaciones, se hará una comparación de las mismas según año, edad, género, pertenencia étnica, lugar de residencia, región geográfica, instrucción y edad del jefe-a de hogar de dónde provienen estos niños y niñas. En la segunda parte se analizarán las situaciones en las que emergen relaciones entre adultos y niños que giran en torno al castigo. Y, en la tercera parte intentaremos una reflexión sobre por qué la CDN no se ha incorporado en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes.

1. Las formas de relación: una aproximación comparativa

En el gráfico No.1 se muestran las respuestas dadas por los niños, niñas y adolescentes en el transcurso de una década, cuando fueron preguntados: “Cuando no obedeces o cometes una falta, ¿cómo reaccionan tus padres?”

Un primer análisis en torno a la manera en la que adultos y niños se relacionan en situaciones de conflicto es poco alentador: los golpes mantienen una significativa e inamovible presencia; el insulto y la burla persisten, aunque su porcentaje sea bajo; y, el regaño sigue siendo la forma de relación más frecuente. Aquello que resulta todavía más preocupante es que la opción de “te hablan, te ayudan”, que agruparía a las únicas formas de relación que se

¹ La reflexión que se hace a lo largo de este capítulo emerge del trabajo colectivo por casi dos décadas con todos los miembros del equipo del Centro Ecuatoriano de Capacitación y Formación de Educadores de la Calle, CECAFEC; y también con las más de seis mil personas con las que se ha compartido procesos de diálogo, reflexión y formación. Sin embargo, las ideas expuestas en este escrito son responsabilidad del autor. No todos ellos estarán de acuerdo con mis argumentaciones.

² A las dos primeras encuestas, llevadas a cabo en los años 2000 y 2004 por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, se las conoce con el nombre de Encuesta de medición de indicadores sobre la Niñez y los Hogares, EMEDINHO.

aproximan al diálogo y a la interlocución, bajan en más de veinte puntos en el período analizado.

Más allá de esta primera constatación, es importante preguntarse por los sentidos de estas relaciones, y por el significado que éstas tienen. Por detrás de las mismas estaría en juego un ejercicio de poder que queda evidenciado cuando los adultos, frente a una desobediencia o supuesta falta cometida por los niños, niñas o adolescentes, los regañan, prohíben, encierran, golpean, insultan o se burlan de ellos. ¿Por qué en lugar de castigarlos, no les preguntan por los motivos o a las intenciones que los llevaron a actuar de la forma en la que lo hicieron? La niñez y la adolescencia siempre tienen razones para actuar del modo en que lo hacen. Sin embargo, parecería que a los adultos no les interesa conocer esos razonamientos ni esas argumentaciones, pues, en muchas ocasiones, incluso asumen conocerlas de antemano.

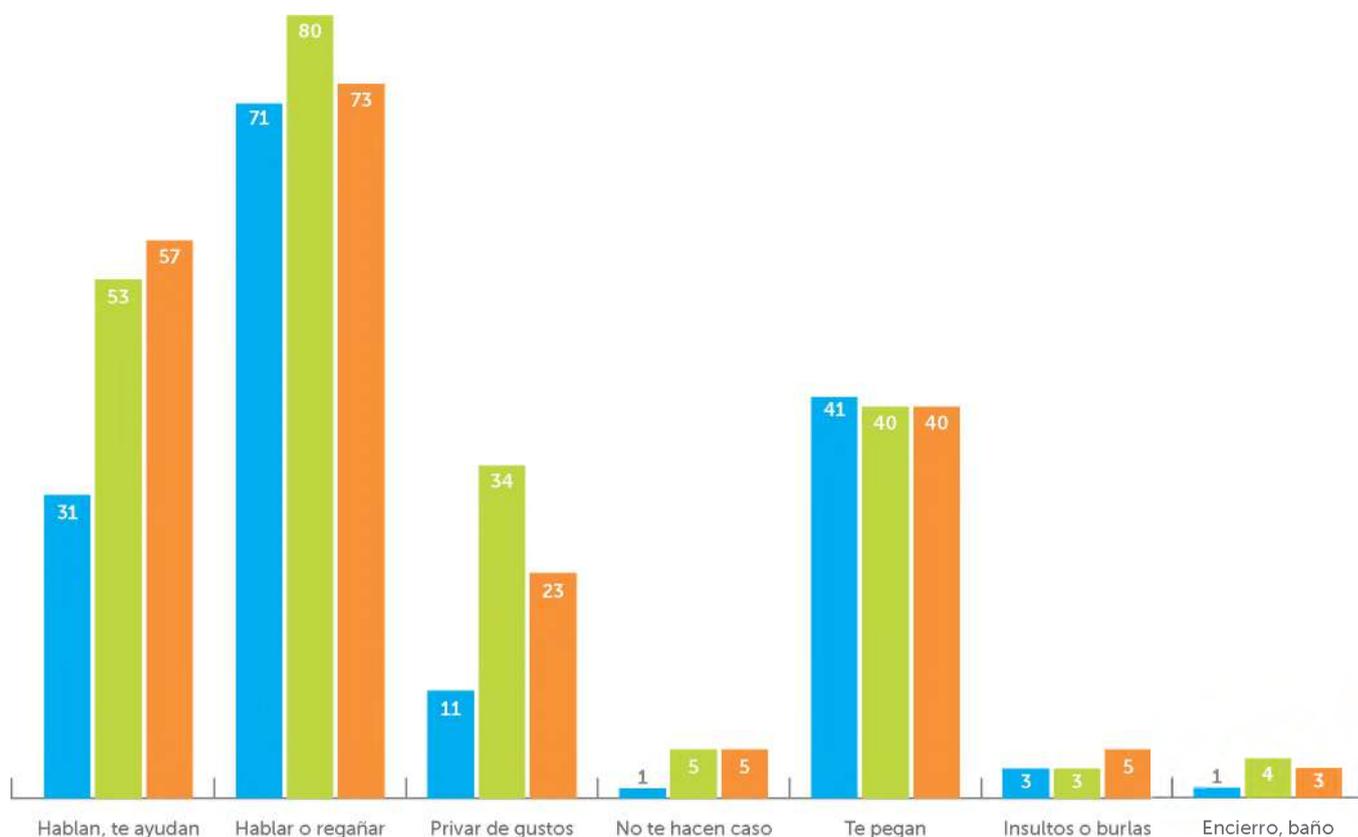
El siguiente relato ejemplifica de alguna manera esa desigualdad de poder entre adultos y niños. Es la historia de una señora de la ciudad de Cuenca, Ecuador. De niña ella solía ayudar a su madre con las ventas en una tienda de

abarrotes. Una tarde su madre la dejó a cargo del negocio familiar. La niña tenía muchísima hambre y en la vitrina se exhibían unos sabrosos panes. Antes de tomarlos, recordó las muchas ocasiones en las que su madre le había explicado que el dinero de las ventas diarias servía para comprar alimentos para toda la familia. A pesar de su hambre, ella no quería que la venta de panes disminuyese, pues de ser así, ese día su madre tendría menos dinero para comprar comida para sus hermanos. Así, y para saciar su hambre y para que su madre no perdiera las ventas del día, la niña optó por dar un mordisco pequeño a cada uno de los panes de la vitrina. Nunca le preguntaron por los motivos de su acción, simplemente la castigaron. La remembranza de esta señora, confirma la reflexión que Daniel Prieto (1990) hace: "la historia de la niñez es la historia de un interlocutor ausente, de una palabra no dicha, del más terrible de los silencios" (Prieto Castillo, 1990). Ese ejercicio de poder suele materializarse en formas de maltrato o violencia entre adultos y niños.

Volviendo a los datos del gráfico No.1, únicamente podría ser considerado como buen trato todas aquellas formas de relación que se incluyen en la opción "hablan contigo, te

Gráfico No. 1 Evolución de las formas de relación 2000-2004-2010
(Porcentaje de NNA de 5 a 17 años)-respuesta múltiple

● 2010 ● 2004 ● 2000



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

ayudan”, las demás respuestas hacen alusión a formas de maltrato. La pregunta que se procesó para elaborar dicho gráfico presentaba múltiples respuestas. Los encuestados podían seleccionar tres opciones como respuesta. Este hecho matiza el análisis en torno a lo que se ha denominado “buen trato”. Si la opción del diálogo (hablan contigo, te ayudan) se combina con otra que más bien refleja malos tratos, entonces, ¿se trataría realmente de un diálogo? Al suponer una situación en la que un padre o madre baña primero en agua fría a su hijo o hija, le insulta, le pega, le regaña, lo expulsa de casa, o lo priva de algo que le gusta, y sólo después conversa con ese niño, niña o adolescente que ha sido maltratado, ¿esto sería realmente un diálogo? ¿No se trataría más bien de una conversación en la que padres o madres no “explican” las razones del castigo? O todavía peor, ¿no es una escena en la que padres o madres a través del supuesto diálogo “hacen caer en cuenta” a sus hijos o hijas de sus actos? ¿No son acaso “diálogos” que están acompañados de amenazas y malos tratos si la “desobediencia se repite”? Para que las formas de relacionamiento dentro de la familia se basen en el irrestricto respeto a los derechos de la niñez y adolescencia, el diálogo entre adultos y niños no puede, bajo ningún punto de vista, estar combinado con ninguna forma de maltrato.

Frente a estas limitantes, con el apoyo técnico del ODNA, las respuestas de esa misma interrogante fueron procesadas de manera distinta con el afán de no esconder respuestas que aun cuando reflejan malos tratos terminan siendo invisibilizadas bajo la ambigua opción de “buen trato”³. Así, se crearon las siguientes cuatro categorías: 1- maltrato culturalmente aceptado, bajo la cual se ha incluido a las respuestas “regañar” y “privar de algo que te gusta”; 2- maltrato extremo, en la que se ha agrupado a las opciones “te pegan”, “te encierran o te bañan en agua fría”, “te insultan o se burlan de ti”, y “te sacan de casa o te dejan sin comer”⁴; 3- indiferencia, categoría que es utilizada en la encuesta ODNA 2010 y que ha sido mantenida, bajo la cual se agrupan las respuestas “no te hacen caso”, “nada” y “otras reacciones”; y, 4- buen trato, donde sólo y exclusivamente se ha incluido a la respuesta referida al diálogo: “hablan contigo, te ayudan”.

2. Algunos hallazgos

Para llevar a cabo el procesamiento de datos, las respuestas de las encuestas del 2000, 2004 y 2010, se las agrupó bajo esas cuatro categorías analíticas creadas y ya señaladas. El Gráfico No.2 muestra los resultados obtenidos.

El 78% de las respuestas apuntan a que el maltrato es la forma de relacionamiento que prima entre adultos y niños. Sólo un 22% de la niñez y adolescencia encuestada

dijo crecer y desarrollarse en un entorno de buenos tratos. El 78% restante está sujeto a maltrato extremo (44%), a maltrato culturalmente aceptado (31%), e indiferencia (3%). Este dato además de confirmar que las relaciones tienden hacia el maltrato extremo, permite conjeturar que las concepciones y actitudes de los adultos que justificarían el regaño, pueden ser muy parecidas a las concepciones y actitudes que conducen a los golpes.

En torno a la categoría buen trato también existen diferencias. En las encuestas de 2000 y 2004 procesadas por el ODNA, el porcentaje de los niños, niñas y adolescentes que dijeron solo dialogar con los adultos, era de 5% y 8% respectivamente; actualmente es del 22%. Siguiendo estos datos, podemos concluir que en la última década, los adultos han modificado significativamente sus formas de relacionamiento con la niñez y adolescencia. Sin embargo, para el 70% -la mayoría de los niños, niñas y adolescentes- las relaciones con sus padres siguen siendo autoritarias y poco democráticas. De ahí que posiblemente tampoco se habrían modificado las concepciones y actitudes que sustentan estas formas de relacionamiento. Lo mucho o poco que se ha hecho para impulsar la doctrina de la protección integral y el paradigma de la infancia como sujeto de derechos, no parece haber llegado a la vida cotidiana.

¿Quiénes son esos niños, niñas y adolescentes maltratados?

Las encuestas realizadas permiten identificar la relación que existe entre las cuatro categorías planteadas y otras variables como edad, género, pertenencia étnica, lugar de origen, región de residencia de los niños y niñas, así como los niveles de instrucción del jefe-a de hogar de donde provienen⁵. En el gráfico No.3 se muestra cómo a nivel nacional el golpe, el regaño y la indiferencia, son las formas más comúnmente utilizadas por adultos para relacionarse con niños, niñas y adolescentes. De hecho, como se constata, no existe mayor diferencia por lugar de origen ni por grupo étnico: el golpe es la forma de maltrato que más predomina. Estos datos nada alentadores, que preocupan, angustian e indignan, además confirman que en las relaciones entre adultos y niños impera una cultura del maltrato que al parecer es compartida por todos y todas.

En el gráfico No.4 se pone en evidencia esa cultura del maltrato. Para su elaboración, se han agregado los porcentajes referidos a la categoría de maltrato extremo, maltrato culturalmente aceptado y de indiferencia. Alarmantemente en las tres regiones del país y por grupo étnico, esos porcentajes alcanzan cifras bastante altas: entre el 70% y el 80% de la población adulta ecuatoriana es ‘maltratante’.

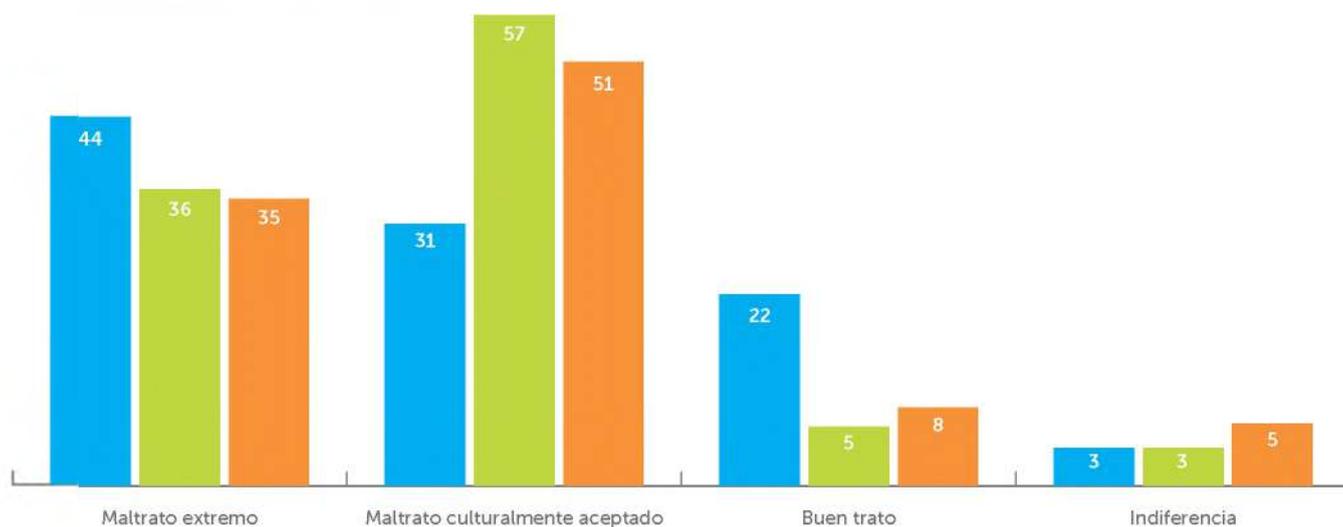
³ Los técnicos que procesaron la encuesta EMEDINHO 2010, agruparon bajo la categoría de “buen trato” a las siguientes opciones de respuesta: “dialogan contigo”, “te privan de algo que te gusta”, y “te hablan o regañan”. Sin embargo, esa forma de categorizar limita el análisis con respecto a las formas de relacionamiento entre adultos y niños, niñas y adolescentes. Al agrupar a esas respuestas bajo una sola categoría, “buen trato”, se podrían ocultar formas de malos tratos. Si los que procesaron esa encuesta consideraron a esas opciones, que siendo formas de maltrato como buen trato, posiblemente se deba a que el maltrato esté invisibilizado o incluso a que sea concebido como buen trato. Así, es necesario explícitamente distinguir las formas de maltrato, y sobre todo, aquellas que son deliberadamente “confundidas” como buenos tratos.

⁴ Esta última categoría no hace alusión ni a la gravedad, ni a las consecuencias del maltrato, sino que pretende dar cuenta de una percepción cultural. Si bien todas esas formas de castigo pueden ser consideradas como exageradas, no siempre se las concibe como formas de maltrato. Es más, en ocasiones cuando las niñas, los niños y adolescentes tienen algún tipo de comportamiento “extremo”, esas formas de castigo son incluso legitimadas por los adultos. Para nosotros, obviamente, lo “extremo” no son los comportamientos de los niños y las niñas, sino la reacción de los adultos.

⁵ A partir de esta sección, la mayoría de los gráficos corresponden únicamente a la encuesta del año 2010.

Gráfico No. 2 Evolución de las formas de relación por categoría 2000-2004-2010
(porcentaje de NNA de 5 a 17 años)

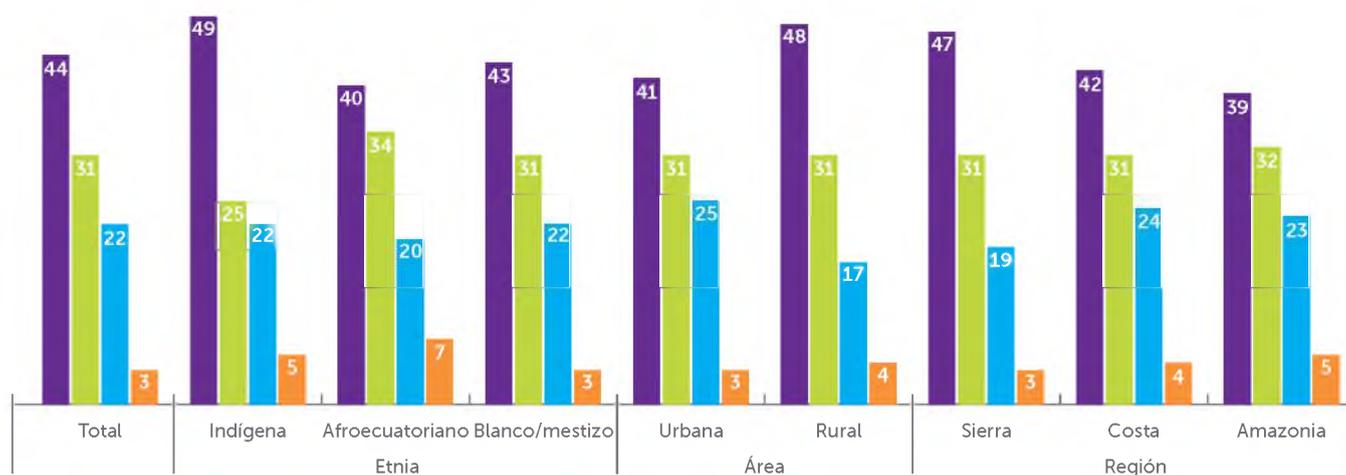
2010 2004 2000



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

Gráfico No. 3 Formas de relación según características de los niños y niñas 2000-2004-2010
(Porcentaje de NNA de 5 a 17 años)

Maltrato extremo Maltrato culturalmente aceptado Buen trato Indiferencia



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

Con frecuencia se dice que mientras mayor es el nivel de instrucción que un individuo alcanza, mejores son las relaciones que éste establece con la niñez y la adolescencia. En el gráfico No.5 se da cuenta de dicha relación, en particular aquella que existe entre las formas de relacionamiento adultos y niños y el nivel de instrucción alcanzado por los jefes-as de hogar.

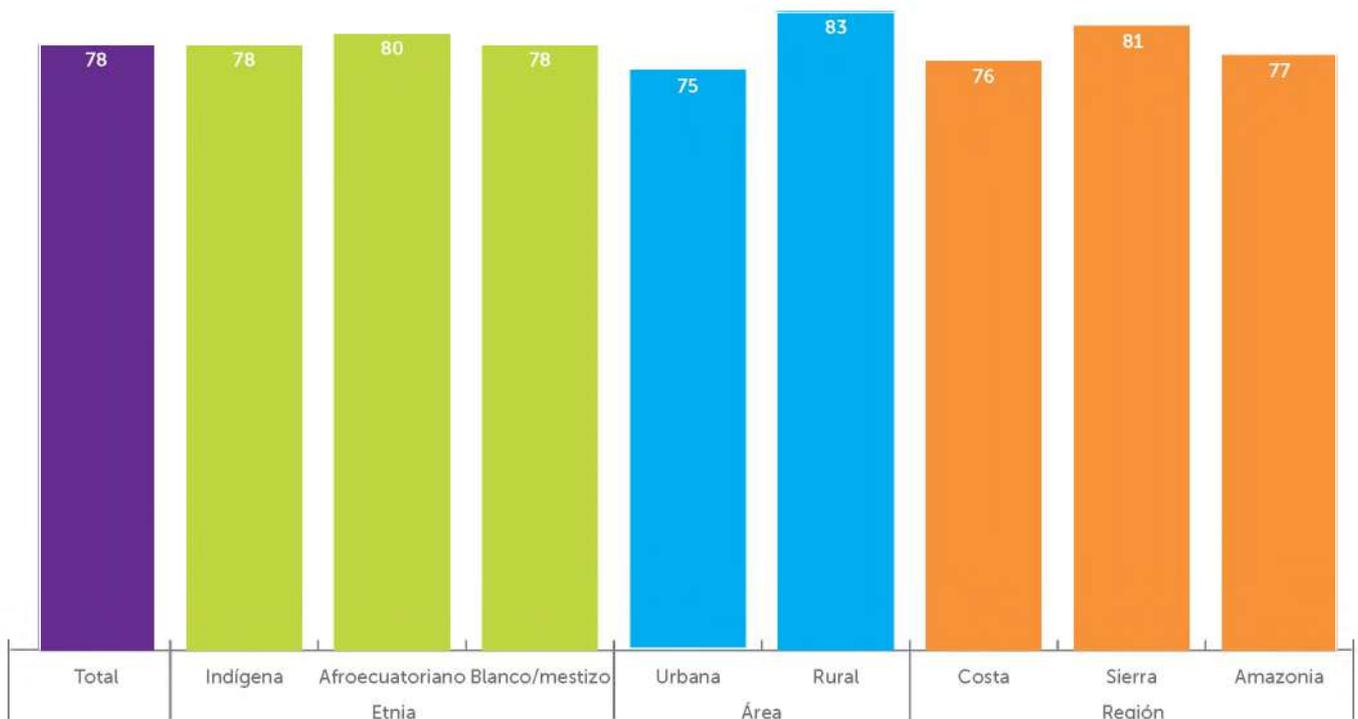
Lamentablemente, en promedio, el 40% de los jefes-as de hogar encuestados-as, sin importar su nivel educativo, aplican formas de maltrato extremo hacia los niños, niñas y adolescentes con los que se relacionan. En contraste, las formas de buen trato son mucho más comunes entre aquellos jefes-as de hogar que cuentan con educación superior de cuarto nivel (40%), que entre los que alcanzaron sólo un nivel educativo primario (19%), secundario (24%), universitario (24%) y más aún, si no estudiaron (26%). El sistema educativo ecuatoriano, que en el mejor de los casos instruye e informa al estudiantado, al parecer, difícilmente logra cuestionar y revertir ciertas prácticas culturales. Los datos expuestos confirman que el maltrato, suele reproducirse y perpetuarse como si se tratase de una "normal" forma de relacionamiento. Siendo así, y teniendo en cuenta los hallazgos presentados en el gráfico No.5, cabría preguntarse: ¿cómo se explica entonces esa tendencia generalizada al buen trato entre los jefes-as de hogar que acceden a niveles de educación superior de cuarto nivel? Si bien responder esta pregunta excede los límites de este artículo, vale la pena dejarla planteada pues ameritaría un análisis futuro sobre las causas de dicha tendencia. Llevando a cabo una indagación más a profundidad con jefes-as de hogar con niveles de instrucción supe-

rior de cuarto nivel en todo el país, posiblemente se podrían identificar causas socioeconómicas que expliquen cómo se puede transformar una cultura del maltrato.

En el gráfico No. 6 se muestran, en cambio, esas formas de relacionamiento según grupo de edad al que pertenece el jefe-a de hogar. Las cifras obtenidas son, asimismo, poco alentadoras pues al parecer entre las generaciones más jóvenes maltratar a la niñez y adolescencia no es nada inusual.

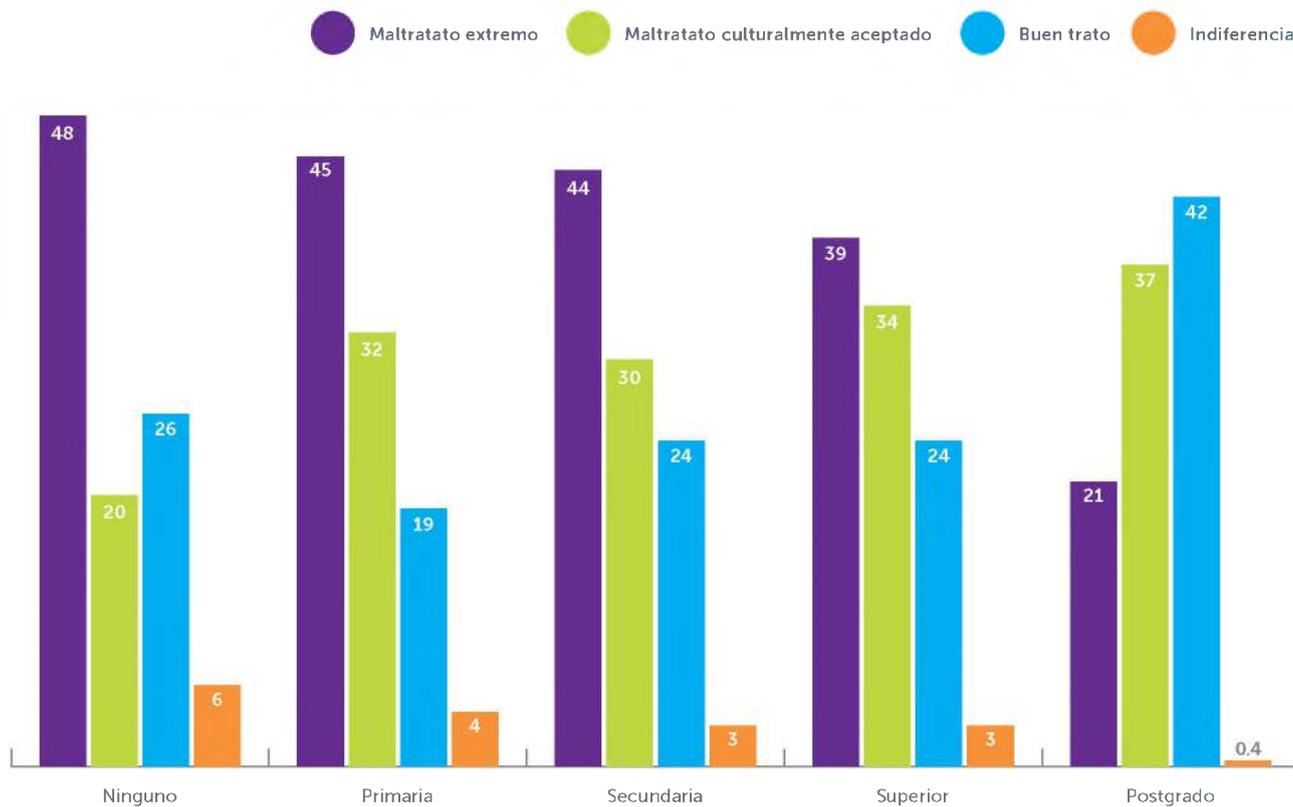
El 64% de los niños y niñas que viven en familias donde los jefes-as de hogar tienen entre 18 y 29 años usan formas de maltrato extremo para relacionarse con ellos-as. Esto implicaría que las nuevas generaciones reproducen formas de maltrato con las que ellos posiblemente también crecieron. Así, se constata, tal como se ha venido advirtiendo, que el maltrato se reproduce y se transmite de una generación a otra, con un agravante adicional: que entre los más jóvenes se reproducen las formas de maltrato más extremas. Estos datos cuestionan el tipo de sociedad que se está construyendo, y sobre todo, exigen el emprendimiento de inminentes acciones estatales y sociales que reviertan la cultura del maltrato. Esos jóvenes maltratantes paradójicamente crecieron al amparo de la CDN. Actualmente tienen entre 18 y 29 años, pero cuando eran niños y niñas, ese instrumento legal internacional apenas había entrado en vigencia. De este modo, no hay otra opción que ser profundamente críticos con lo que se ha hecho en estas últimas décadas y con lo que actualmente se hace por incidir sobre ese tipo de cultura encaminada a la violencia.

Gráfico No. 4 Cultura de maltrato 2000-2004-2010 (Porcentaje de NNA)



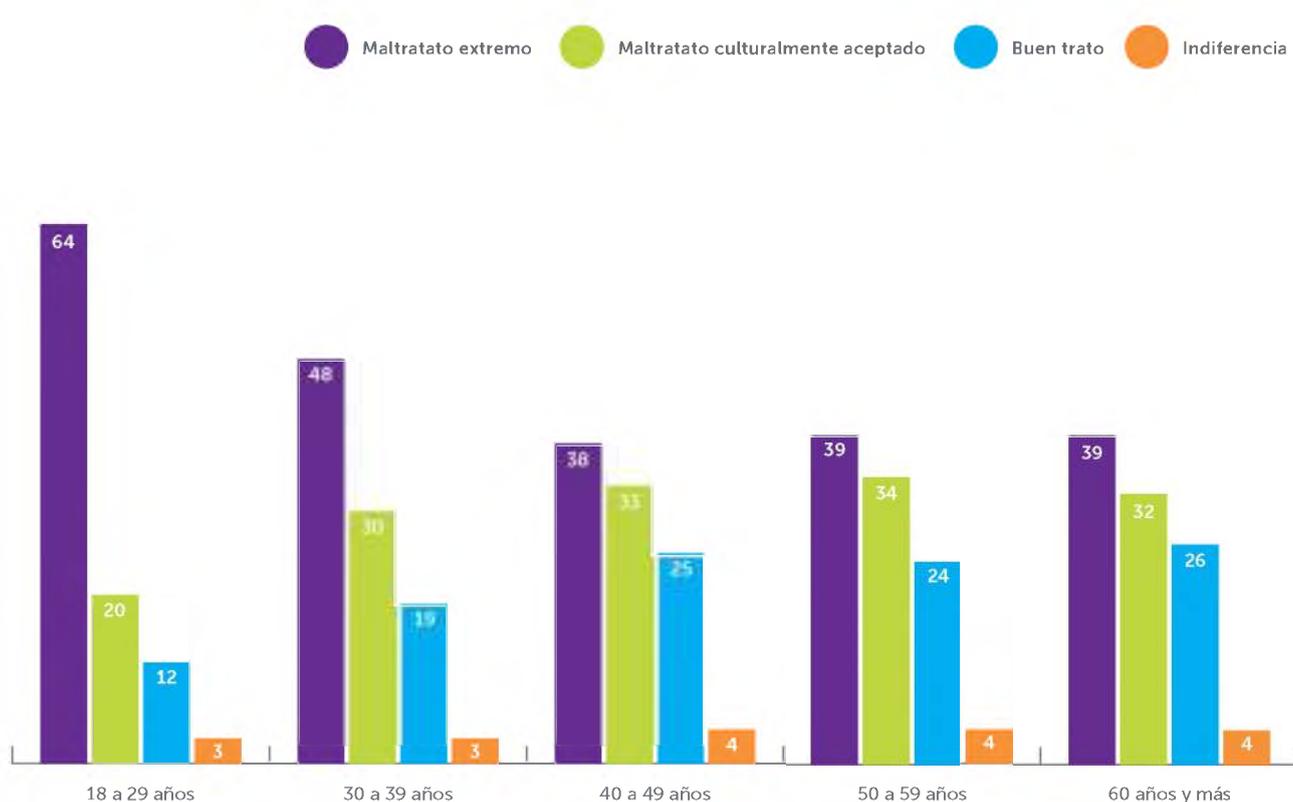
Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

Gráfico No. 5 Formas de relación según el nivel de instrucción del jefe-a de hogar 2000-2004-2010 (Porcentaje de NNA)



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

Gráfico No. 6 Formas de relación según la edad del jefe-a de hogar 2000-2004-2010 (Porcentaje de NNA)



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

3. ¿Por qué persiste tanto maltrato de adultos a niños, niñas y adolescentes?

Esta misma interrogante fue planteada hace casi dos décadas, y su respuesta sigue pendiente. Para ensayar una nueva reflexión que aporte en la comprensión de esa compleja relación, se analizarán las respuestas que niños, niñas y adolescentes encuestados dieron a la siguiente pregunta: "¿Por qué te castigan tus padres con mayor frecuencia?" Los encuestados únicamente podían escoger entre diez posibilidades⁶. La mayoría de opciones de respuesta se refieren a situaciones cotidianas de la vida familiar. Esto hace suponer que existen ciertas normas sociales referidas a situaciones puntuales de la interacción social al interior de la familia. Cada tipo de situación familiar contaría con normas sociales explícitas –como la hora de llegar a casa, o el hecho de colaborar con las tareas del hogar–, o con normas sociales implícitas –por ejemplo referidas a las relaciones que los niños, niñas y adolescentes pueden entablar con sus pares, o con sus enamorados-as–. El incumplimiento de esas normas sociales –explícitas o implícitas– tendría como consecuencia una punición. De ahí que para comprender el motivo por el que los adultos castigan a las personas menores de 18 años, valdría la pena indagar en el modo en el que se han establecido y justificado esas normas sociales, y sobre todo si al momento de definir las, los niños, niñas y adolescentes tuvieron algún grado de participación, si fueron consultados, si su opinión fue tomada en cuenta, o no. Las cifras previamente analizadas señalaban que frente a la desobediencia de niños, niñas o adolescentes, el 80% de los adultos, en la percepción de los niños-as, reaccionaba de manera autoritaria y maltratante. Esa cifra hace pensar que en la definición de esas normas sociales posiblemente, las opiniones de la niñez fueron poco o nada tomadas en cuenta.

En una investigación⁷ realizada en la década de 1990 acerca de los conocimientos, actitudes y prácticas que los adultos en Ecuador tenían con respecto a los niños y niñas, se encontró que: "Los ecuatorianos entrevistados opinan que lo más importante que debe hacer una niña o un niño es, en primer lugar, obedecer a sus padres; en segundo lugar, estudiar. En síntesis, niños y niñas obedientes y estudiosos es el ideal del 92.4% de ecuatorianos y ecuatorianas mayores de 18 años" (Arcos, 1995:42). Más adelante se añade: "[...] el 69.9% de los entrevistados [...] consideran que a las niñas y niños se les debe decir lo que tienen que hacer, es decir, aprender a recibir órdenes, frente a un 26.8% que piensa que pueden tomar sus propias decisiones." (Arcos, 1995, 43).

Por otra parte, entre febrero y octubre de 1995, Defensa de los Niños Internacional, DNI-Ecuador, dentro del proyecto "Mi opinión sí cuenta" incluyó, en cinco encuestas hechas a nivel nacional una pregunta dirigida a los niños y

niñas con el propósito de indagar si acaso su opinión era respetada o no dentro del hogar. Según estas encuestas, menos de la tercera parte de los niños y niñas (24.4%) creía que su opinión sí contaba, mientras que el 75.6 % restante dijo no ser escuchado ni tomado en cuenta por los adultos. Los resultados aparecen en el gráfico No. 7:

Diez años más tarde, en las encuestas procesadas para este artículo, se volvió a explorar si acaso la opinión de los niños, niñas y adolescentes es respetada. El gráfico No.8 demuestra que el 62% de los entrevistados cree que sus opiniones sí son respetadas. Esta cifra es 38% mayor que la reportada por las Encuestas Mi Opinión Sí Cuenta, una década atrás. Esta buena noticia se torna contradictoria, cuando se observa – en el gráfico- que sólo el 22% de los adultos dialogan con los niños, niñas y adolescentes. Estas cifras plantean ciertas interrogantes: ¿cómo interpretar esa paradoja? ¿Acaso esto se deba a que los niños y las niñas responden desde la proyección de un anhelo inmenso por ser tomados en cuenta y escuchados? ¿O será que a los niños y a las niñas les cuesta reconocer que son invisibilizados, poco considerados, y casi nada escuchados? ¿Será que a la niñez y adolescencia les duele reconocer que sus padres y madres no los toman en cuenta y muchas veces los maltratan? ¿Cómo entender o explicar que mientras el maltrato crece, los niños, las niñas y los adolescentes consideran que sus opiniones sí son respetadas? ¿Será que hay situaciones en que sus opiniones sí son tomadas en cuenta, pero únicamente cuando se trata de situaciones de conflicto?

Estas preguntas no tienen una respuesta única, ni inmediata. Sugerir algunas interpretaciones al respecto implicaría un análisis mucho más detallado. Sin embargo, se puede mencionar que los niños, las niñas y los adolescentes usualmente tienen motivos para actuar de la manera en la que lo hacen. Si ellos y ellas reaccionan en contra de una norma social posiblemente se deba a que por lo menos en ciertas situaciones, tienen motivos para hacerlo y puntos de vista propios que les lleva a contravenir las normas establecidas. Este hecho en muy pocas ocasiones suele ser tomado en cuenta por los adultos, menos aún en situaciones de conflicto. Usualmente frente a las reacciones de la niñez y adolescencia por fuera de la normatividad establecida, los adultos, sin tomar en cuenta las opiniones y motivaciones de los niños, niñas y adolescentes, suelen inmediatamente responder con regaños, insultos, o peor aún con golpes.

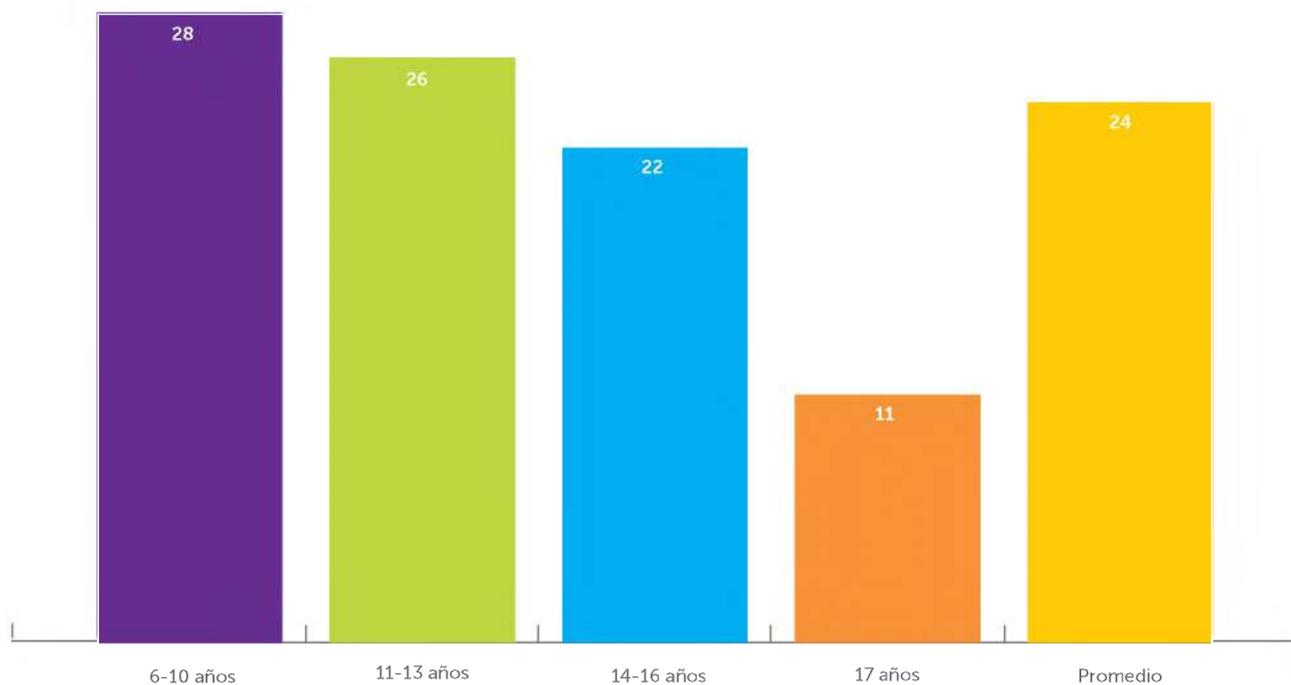
Para dar cuenta de este último punto cabe indagar en otra de las preguntas de la encuesta: "¿Por qué te castigan tus padres con mayor frecuencia?" El Gráfico No. 9 muestra las respuestas que niños, niñas y adolescentes dieron.

Tal como se mencionó previamente, algunas de las razones dadas por los encuestados aluden al incumplimiento de explícitas normas sociales. Entre ellas: horarios para llegar a casa, o responsabilidades en las tareas domésti-

⁶ Llegar tarde, malas calificaciones escolares, por amigos, por tener enamorado/a, por no hacer las tareas de la casa, por problemas en la casa, por no cumplir las normas de la casa, sin motivos que yo reconozca, no me castigan y otras.

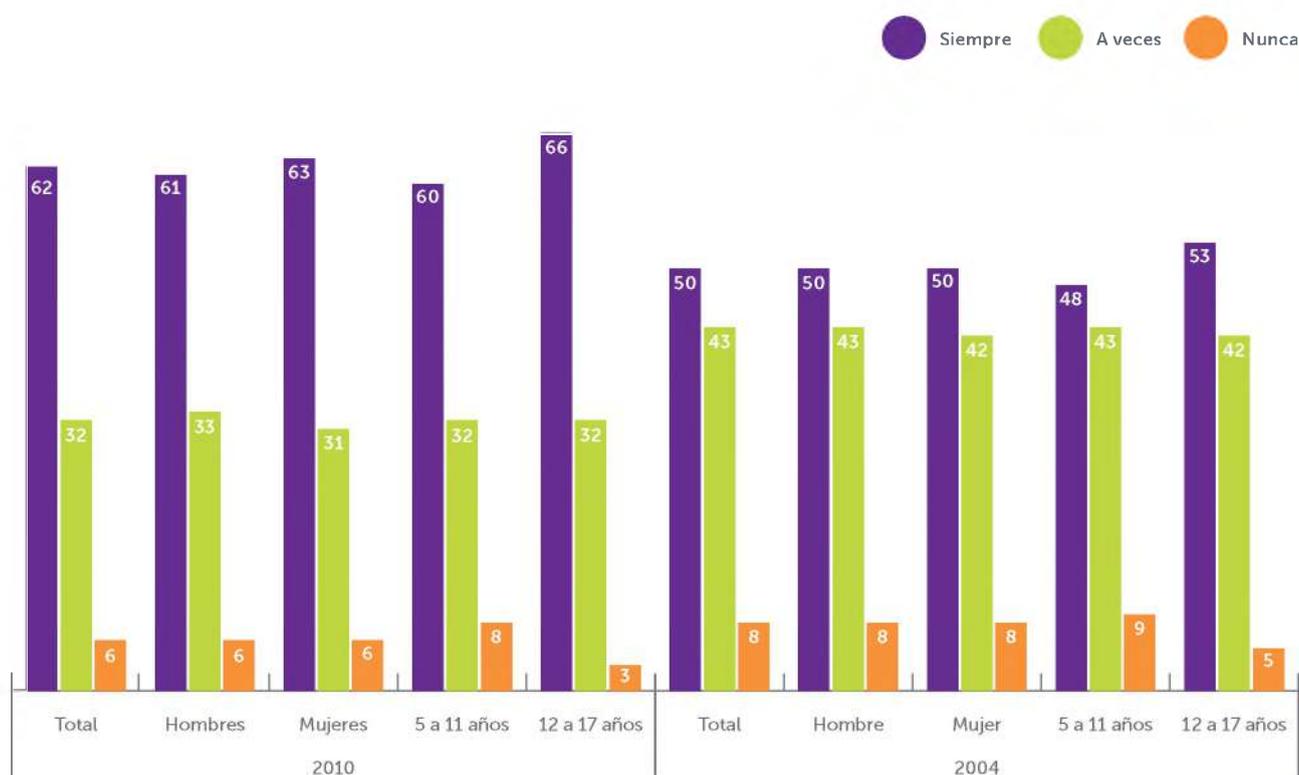
⁷ La investigación a la que se hace referencia fue coordinada por Desarrollo y Autogestión, DYA Proyectos, para el Programa Acción Ciudadana por la Ternura del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, INNFA. Los hallazgos fueron publicados en 1995 en el libro Niños y Niñas en opinión de los ecuatorianos adultos, bajo la autoría de Carlos Arcos Cabrera.

Gráfico No. 7 **Respeto a la opinión de los niños y niñas en el hogar 2000-2004-2010**
(Porcentaje de NNA de 6 a 17 años)



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

Gráfico No. 8 **Respeto a la opinión de los niños y niñas en los hogares 2000-2004-2010**
(Porcentaje de NNA de 5 a 17 años)



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.

cas. Estas normas sociales se establecen para habilitar, de algún modo, la convivencia cotidiana. De ahí que el problema no resida en el hecho de que existan estas normas, sino más bien en la forma en la que han sido construidas. La concepción de que los niños, niñas y adolescentes están “para recibir órdenes” revela que esas normas no son producto de un acuerdo mutuo entre adultos y niños, sino más bien de una imposición de unos a otros. Podríamos entonces matizar las razones dadas por la niñez y adolescencia, y obtener los siguientes argumentos: el castigo se da porque “no llegaste a la hora que te dijimos que llegues”, o porque “no hiciste las tareas que te dijimos que hagas”.

Desde la concepción adulta, estudiar es una de las responsabilidades fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. En el contexto social ecuatoriano, la educación es una necesidad para formar individuos con mayores capacidades para realizar sus proyectos personales y mejorar sus condiciones vitales. Así, el problema no radica en el estudio, sino más bien en el castigo que padres y madres dan a sus hijos e hijas por las malas notas. La obtención de una mala calificación puede reflejar problemas ocultos relacionados posiblemente, por un lado, con comportamientos inadecuados de los niños y niñas, como una temprana irresponsabilidad frente a sus obligaciones. Y, por otro, con un sistema de educación precario que en lugar de potenciar la creatividad de los infantes, viola sus derechos y limita su deseo de aprender.

Por otra parte, como se mencionó previamente, frente a las normas sociales implícitas también habrían castigos. Por ejemplo, los amigos y las amigas, los enamorados y las enamoradas se escogen de acuerdo a las expectativas, necesidades y sentimientos individuales. De ahí que castigar por los amigos y enamorados que tengan los hijos e hijas es descalificar las expectativas, las necesidades y los sentimientos construidos por los niños, niñas y adolescentes. Sin duda, pueden existir desacuerdos entre padres, madres e hijos e hijas en torno a normas sociales implícitas como son las relaciones con los pares o con los enamorados. Es

más, pueden darse casos en que padres y madres asuman que esos amigos y esos enamorados no son los apropiados o no convienen a sus hijos e hijas, y que es legítimo que ellos hagan algo en torno a ese importante aspecto de la vida de sus hijos. Sin embargo, castigar por esa razón sólo tiene una explicación, nuevamente la imposición de criterios de padres y madres a hijos e hijas.

De este modo en la medida en que niños, niñas y adolescentes incumplen con normas sociales, implícitas o explícitas, establecidas, entonces son castigados. Pocas son las veces en que los argumentos de esas personas menores de 18 años son tomados en cuenta, la mayoría de las veces no suelen ser escuchados y simplemente ellos son castigados. Es más, usualmente los adultos castigan sin tomar en cuenta los motivos que los niños, niñas y adolescentes tienen para comportarse de la forma en la que lo hacen. Generalmente responden al supuesto incumplimiento de las imposiciones de adultos sobre niños, niñas y adolescentes.

En las situaciones que hemos analizado, uno de los aspectos que se reflejan en todas las formas de relación es la manera en la que los adultos, se conciben a ellos mismos. La forma en la que conciben su rol frente a los niños. Cuando los adultos imponen a los niños lo que tienen que hacer, esperar, sentir o pensar, es porque asumen que su rol es dirigirles. Cuando los adultos descalifican la opinión de un niño o de un adolescente, es porque se conciben como “más” que ellos. Si los castigan es porque están convencidos que lo que dicen o lo que exigen es la única y verdadera alternativa, que sólo el adulto tiene la verdad. Se piensan como sus únicos proveedores: adultos directores, superiores, portadores de verdades únicas y absolutas, modelos y proveedores. Además, porque asumen al niño o niña como incapaz de tomar sus propias decisiones, de escoger lo que más le conviene, de salir adelante por sus propios medios.

Si muchos adultos se consideran en la obligación de proveer al niño o a la niña de todos los conocimientos que a

Gráfico No. 9 Razones para el castigo 2000-2004-2010
(Porcentaje de NNA de 5 a 17 años que recibieron tratos maltratantes)



Fuente: INEC, EMEDINHO 2000; ENEMDUR 2004 y ODNA et. al. 2010. Elaboración: el autor.



su juicio requiere, sin tomar en cuenta lo que él ya sabe y sus propias opiniones es, en realidad, porque se concibe al niño como vacío de cualquier conocimiento que el adulto no le haya dado, de opiniones, de criterios, de deseos y expectativas propias, de gustos y de preferencias, incluso, vacío de sentimientos.

Este niño o a la niña como incapaz y vacío es ideal como ente dirigible, moldeable, adaptable, sumiso. Por eso, frente a los adolescentes y a los jóvenes, muchas de las reacciones adultas son de descalificación, de rechazo, de recelo, de sospecha. Es en la adolescencia y en la juventud cuando ya no los pueden “controlar” lo que molesta, porque creen que a los niños y a los adolescentes les conviene ser sumisos y dejarse dirigir, ya que el adulto es infalible. Y por supuesto, al adulto esto le conviene porque se reafirma como el supuesto modelo.

Muchos adultos se sienten orgullosos cuando los niños, las niñas y los adolescentes se “portan educados”, cuando son obedientes. Son calificados de buenos en la medida en que su comportamiento se ajusta más al comportamiento que los adultos y la sociedad, espera de ellos. Los conciben a los niños como piezas de repuesto para una maquinaria social incuestionable. Este modo está instalado en la cotidianidad de una manera sorprendente. Se suele escuchar frases como: “los niños son el futuro de la patria”, “...para que sean adultos útiles a la sociedad”, “...para que sean productivos”, “...para que lleguen a ser hombres de bien”. Creer que la niñez es un momento de tránsito y preparación para que los

niños, niñas y adolescentes de hoy encajen en una sociedad ya establecida; definir a los niños por lo que tienen que llegar a ser, para que sean los adultos que esta sociedad necesita, quiere decir, en el fondo, que se los concibe como piezas de repuesto. Y a esta concepción de niño le corresponde, lógicamente, una manera de concebir a la sociedad como una estructura incuestionable. Una estructura que no requiere modificaciones sino adultos que funcionen bien dentro de ella y que se adapten.

Ahora bien, hay adultos que creen o creemos que esta sociedad debe ser modificada. Tenemos una utopía de una sociedad distinta, luchamos por un modelo distinto. Sin embargo, con mucha frecuencia, no nos libramos de ver a los niños como una pieza de repuesto, ya no para la sociedad existente, sino para esa nueva sociedad que nosotros, también adultos, soñamos. Vemos a los niños como los futuros luchadores, los futuros hombres y mujeres críticos que nos reemplazarán en la construcción de nuestra utopía. Hay muchas personas que se interesan sinceramente por los niños y que trabajan para que no les falte nada, que les dan afecto, que buscan que sean un poquito más felices. No desconocemos esta realidad. Lo que afirmamos es que esta preocupación combinada con la concepción del niño como incapaz, dirigible, vacío y pieza de repuesto, convierte a ese niño, a esa niña, a ese adolescente, en objetos de protección y a nosotros, los adultos, en representantes y voceros de sus necesidades y garantizadores de sus derechos. Así no se cumple la Convención.



Arcos Cabrera, C. (1995). *Niños y Niñas en opinión de los ecuatorianos adultos*. Quito, Ecuador: UNICEF.

Defensa de los Niños Internacional, DNI-Ecuador. (1995). Proyecto *"Mi opinión sí cuenta"*. Boletines técnicos febrero-octubre. Quito, Ecuador: DNI-Ecuador.

Dolto, F.(1986). *La causa de los niños*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC. (2000 y 2004). *Encuesta de medición de indicadores sobre la Niñez y los Hogares*, EMEDINHO, Quito, Ecuador.

Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA, (2010). *Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI*, Primera Encuesta de la Niñez y Adolescencia de la sociedad civil. Quito, Ecuador: Secretaría Técnica del ODNA.

Prieto Castillo, Daniel. (1990). *Más allá de la historia de la infancia* Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano para la defensa de los derechos del niño. Guayaquil, Ecuador.



Población

Población	Población total 1990	Población total 2001	Población total 2010	Población menor de 18 años 1990	Población menor de 18 años 2001	Población menor de 18 años 2010
País	9.648.189	12.156.608	14.483.499	4.378.116	4.795.631	5.397.139
Región						
Costa	4.866.858	6.056.223	6.928.129	2.223.624	2.371.942	2.869.356
Sierra	4.399.013	5.460.738	5.632.376	1.961.233	2.160.818	2.181.607
Amazonía	372.533	548.419	739.814	193.259	262.871	337.955
Provincia						
Azuay	506.090	599.546	712.127	231.383	246.596	260.617
Bolívar	155.088	169.370	183.641	73.883	73.382	73.620
Cañar	189.347	206.981	225.184	93.120	93.103	89.424
Carchi	141.482	152.939	164.524	65.585	60.644	60.038
Cotopaxi	276.324	349.540	409.205	131.220	150.888	163.024
Chimborazo	362.430	403.632	458.581	171.289	172.802	174.766
El Oro	412.725	525.763	600.659	184.605	203.969	216.695
Esmeraldas	315.449	385.223	534.092	164.347	171.170	232.351
Guayas	2.433.388	3.197.363	3.645.483	1.042.939	1.162.961	1.301.841
Imbabura	265.499	344.044	398.244	120.266	140.926	151.632
Loja	384.545	404.835	448.966	185.495	174.893	170.517
Los Ríos	527.559	650.178	778.115	251.442	263.676	306.464
Manabí	1.031.927	1.186.025	1.369.780	504.532	486.738	527.396
Morona Santiago	84.216	115.412	147.940	45.153	59.042	72.804
Napo	57.316	79.139	103.697	31.315	39.026	47.951
Pastaza	41.554	61.779	83.933	20.334	28.253	37.569
Pichincha	1.565.403	2.101.799	2.576.287	701.597	756.951	864.756
Tungurahua	361.980	441.034	504.583	154.979	168.064	173.213
Zamora Chinchipe	66.167	76.601	91.376	33.818	38.558	41.133
Galápagos	9.785	18.640	25.124	3.602	6.126	8.221
Sucumbíos	76.952	128.995	176.472	38.755	56.608	76.268
Orellana	46.328	86.493	136.396	23.884	32.714	62.230
Santo Domingo de los Tsáchilas	190.825	287.018	368.013	93.246	122.569	147.945
Santa Elena	84.010	111.671	308.693	39.891	44.588	122.496
Zonas no delimitadas	61.800	72.588	32.384	36.922	32.714	14.168
Área						
Urbano	5.716.894	7.578.445	9.090.786	2.387.456	2.785.622	3.206.891
Rural	3.931.295	4.578.163	5.392.713	1.990.660	2.010.009	2.190.248
Sexo						
Hombre	4.796.412	6.018.353	7.177.683	2.218.536	2.423.436	2.739.989
Mujer	4.851.777	6.138.255	7.305.816	2.159.580	2.372.195	2.657.150
Etnia						
Indígena	ND	830.418	1.018.176	ND	392.938	447.962
Afroecuatorianos	ND	604.009	1.041.559	ND	235.823	404.692
Blanco/mestizos	ND	10.682.941	12.423.764	ND	4.166.870	4.544.485

Fuente: INEC, CPV 1990, 2001, 2010. Elaboración: ODNA. Nota: La clasificación urbano rural es de acuerdo a la definición de la división político administrativa. ND no disponible.



Población

Población	Porcentaje de población menor de 18 años 1990	Porcentaje de población menor de 18 años 2001	Porcentaje de población menor de 18 años 2010	Primeros años (Población de 0 a 5 años) 1990	Primeros años (Población de 0 a 5 años) 2001	Primeros años (Población de 0 a 5 años) 2010	Edad escolar (Población de 6 a 11 años) 1990	Edad escolar (Población de 6 a 11 años) 2001	Edad escolar (Población de 6 a 11 años) 2010	Adolescencia (Población de 12 a 17 años) 1990	Adolescencia (Población de 12 a 17 años) 2001	Adolescencia (Población de 12 a 17 años) 2010
País	45	39	37	1.513.594	1.599.720	1.750.028	1.504.446	1.639.528	1.893.778	1.360.076	1.556.383	1.753.333
Región												
Costa	46	39	41	761.544	798.494	935.073	761.435	806.881	1.018.339	700.645	766.567	915.944
Sierra	45	40	39	677.963	706.930	695.567	676.989	742.079	754.077	606.281	711.809	731.963
Amazonía	52	48	46	74.087	94.296	116.843	66.022	90.568	118.245	53.150	78.007	102.867
Provincia												
Azuay	46	41	37	80.572	80.372	82.473	80.873	83.919	89.591	69.938	82.305	88.553
Bolívar	48	43	40	25.609	23.839	22.580	25.840	25.684	26.297	22.434	23.859	24.743
Cañar	49	45	40	31.636	29.808	27.348	33.005	31.798	30.763	28.479	31.497	31.313
Carchi	46	40	36	22.272	19.267	18.539	22.549	21.232	20.886	20.764	20.145	20.613
Cotopaxi	47	43	40	45.580	50.152	51.522	46.334	52.806	57.296	39.306	47.930	54.206
Chimborazo	47	43	38	61.187	56.029	54.691	60.366	61.340	60.229	49.736	55.433	59.846
El Oro	45	39	36	62.251	66.791	67.212	62.547	69.503	76.953	59.807	67.675	72.530
Esmeraldas	52	44	44	59.274	56.709	77.294	58.049	59.676	83.287	47.024	54.785	71.770
Guayas	43	36	36	355.867	391.821	428.535	368.530	408.716	456.912	344.482	391.724	416.394
Imbabura	45	41	38	42.057	46.863	47.558	41.629	49.039	53.190	36.580	45.024	50.884
Loja	48	43	38	63.470	57.081	53.267	64.597	61.293	59.129	57.428	56.519	58.121
Los Ríos	48	41	39	85.470	90.184	99.548	86.215	89.289	109.772	79.757	84.203	97.144
Manabí	49	41	39	172.094	164.089	166.300	173.509	166.487	191.335	158.929	156.162	169.761
Morona Santiago	54	51	49	17.384	21.431	26.239	15.497	20.156	25.341	12.272	17.455	21.224
Napo	55	49	46	11.771	13.902	16.428	10.653	13.497	16.572	8.891	11.627	14.951
Pastaza	49	46	45	7.458	10.196	12.858	7.034	9.652	13.253	5.842	8.405	11.458
Pichincha	45	36	34	221.811	269.717	283.121	248.393	296.635	297.583	231.393	292.628	284.052
Tungurahua	43	38	34	51.353	53.262	54.468	53.403	58.333	59.113	50.223	56.469	59.632
Zamora Chinchipe	51	50	45	12.976	13.640	13.472	11.251	13.386	14.679	9.591	11.532	12.982
Galápagos	37	33	33	1.353	2.233	2.545	1.262	2.008	3.117	987	1.885	2.559
Sucumbios	50	44	43	14.984	19.900	25.597	13.394	19.521	26.758	10.377	17.187	23.913
Orellana	52	38	46	9.514	11.379	22.249	8.193	11.202	21.642	6.177	10.133	18.339
Santo Domingo de los Tsáchilas	49	43	40	114.273	40.273	48.661	32.055	41.908	51.973	28.775	40.388	47.311
Santa Elena	47	40	40	13.951	15.288	43.070	13.607	14.760	42.838	12.333	14.540	36.588
Zonas no delimitadas	60	45	44	11.284	11.379	4.453	12.987	11.202	5.269	11.057	10.133	4.446
Área												
Urbano	42	37	35	808.874	909.018	1.032.907	809.161	945.780	1.118.196	769.421	930.824	1.055.788
Rural	51	44	41	704.720	690.702	717.121	695.285	693.748	775.582	590.655	625.559	697.545
Sexo												
Hombre	46	40	38	776.380	812.225	890.435	763.429	830.698	961.022	678.727	780.513	888.532
Mujer	45	39	36	737.214	787.495	859.593	741.017	808.830	932.756	681.349	775.870	864.801
Etnia												
Indígena	ND	47	44	ND	138.033	149.137	ND	135.615	157.080	ND	119.290	141.767
Afroecuatoriana	ND	39	39	ND	76.453	130.081	ND	80.678	143.728	ND	78.692	130.883
Blanco/mestizos	ND	39	37	ND	1.385.234	1.470.832	ND	1.423.235	1.592.970	ND	1.358.401	1.480.683

Fuente: INEC, CPV 1990, 2001, 2010. Elaboración: ODNA. ND no disponible.

Pobreza

Población	Porcentaje NNA en hogares en situación de pobreza 2000	Porcentaje NNA en hogares situación de pobreza 2005	Porcentaje NNA en hogares situación de pobreza 2010	Porcentaje NNA en hogares de situación de extrema pobreza 2000	Porcentaje NNA en hogares de situación de extrema pobreza 2005	Porcentaje NNA en hogares de situación de extrema pobreza 2010
Pais	72	52	43	47	28	18
Región						
Costa	73	56	44	49	29	15
Sierra	69	47	41	44	25	20
Amazonía	78	62	56	52	44	34
Área						
Urbano	62	40	31	36	17	10
Rural	85	72	63	63	47	32
Provincia						
Azuay	ND	44	30	ND	23	11
Bolívar	ND	78	73	ND	57	38
Cañar	ND	52	46	ND	22	24
Carchi	ND	67	55	ND	37	30
Cotopaxi	ND	60	56	ND	36	32
Chimborazo	ND	69	63	ND	45	41
El oro	ND	46	35	ND	16	8
Esmeraldas	ND	73	61	ND	50	35
Guayas	ND	49	36	ND	23	10
Imbabura	ND	58	48	ND	35	25
Loja	ND	59	51	ND	37	28
Los Ríos	ND	64	49	ND	33	16
Manabí	ND	67	57	ND	39	24
Morona Santiago	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Napo	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Pastaza	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Pichincha	ND	33	29	ND	15	11
Tungurahua	ND	44	37	ND	19	14
Zamora Chinchipe	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Sucumbíos	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Orellana	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: INEC, ENEMDUR 2000, 2005, 2010. Elaboración: ODNA. Nota: Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que viven en hogares en situación de pobreza por ingresos y pobreza extrema por ingresos. ND no disponible.



Vivienda

Población	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a teléfono 1990	Porcentaje NNA años que viven en hogares con acceso a teléfono 2001	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a teléfono 2010	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a alcantarillado 1990	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a alcantarillado 2001	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a alcantarillado 2010	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a eliminación de excretas 1990	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a eliminación de excretas 2001	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a eliminación de excretas 2010	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a agua entubada dentro vivienda 1990	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a agua entubada dentro vivienda 2001	Porcentaje NNA que viven en hogares con acceso a agua entubada dentro vivienda 2010	Porcentaje NNA que viven en hogares con piso de tierra 1990	Porcentaje NNA que viven en hogares con piso de tierra 2001	Porcentaje NNA que viven en hogares con piso de tierra 2010	Porcentaje de NNA 5 a 17 años que tienen celular 2010	Porcentaje de NNA de 5 a 17 años que utilizaron internet en los últimos 12 meses 2010	Porcentaje de NNA 5 a 17 años que utilizaron computador en los últimos 12 meses 2010
País	12	26	29	32	40	51	71	80	94	34	45	65	12	13	6	14	38	58
Región																		
Costa	10	22	21	26	29	42	80	83	96	30	39	63	3	7	3	11	33	51
Sierra	15	33	40	41	53	63	65	80	94	41	53	70	23	19	9	18	46	67
Amazonía	4	12	23	16	26	43	40	52	80	17	25	48	6	11	9	8	25	50
Provincia																		
Azuay	15	37	57	38	50	60	52	75	94	44	59	71	25	18	2	22	53	69
Bolívar	9	8	14	23	24	28	50	65	84	29	32	40	22	28	17	9	29	61
Cañar	7	26	29	19	31	46	45	68	86	30	45	46	30	23	5	10	30	58
Carchi	9	26	35	44	61	68	59	79	87	41	49	72	34	24	20	16	42	58
Cotopaxi	8	15	23	21	24	36	48	64	88	23	33	51	34	29	24	12	28	54
Chimborazo	9	18	23	30	38	41	52	72	90	34	39	52	41	40	22	11	31	63
El Oro	6	20	23	36	51	69	76	83	96	41	51	88	8	10	3	13	48	65
Esmeraldas	8	18	23	19	25	39	64	73	92	21	29	59	2	6	4	8	21	36
Guayas	14	27	26	31	32	47	84	86	97	32	45	70	3	8	3	12	39	56
Imbabura	11	24	30	40	56	63	60	79	92	43	54	75	35	26	16	20	43	58
Loja	7	24	23	28	41	46	43	65	82	30	43	55	40	30	6	14	33	56
Los Ríos	5	14	10	14	15	20	63	74	93	21	30	47	1	4	1	11	24	45
Manabí	5	15	13	19	23	33	83	85	98	27	31	47	3	7	4	10	24	44
Morona Santiago	4	16	23	18	30	ND	42	49	ND	22	32	ND	13	20	ND	ND	ND	ND
Napo	4	12	23	17	26	ND	38	52	ND	16	25	ND	1	7	ND	ND	ND	ND
Pastaza	6	18	23	29	36	ND	53	57	ND	31	36	ND	10	11	ND	ND	ND	ND
Pichincha	24	46	52	57	71	81	84	92	99	50	64	84	8	7	4	22	57	76
Tungurahua	10	22	34	36	45	59	73	83	97	38	46	75	26	23	7	17	48	73
Zamora Chinchipe	3	15	23	25	39	ND	40	51	ND	24	34	ND	7	7	ND	ND	ND	ND
Galápagos	14	47	23	14	30	ND	88	94	ND	48	54	ND	3	3	ND	ND	ND	ND
Sucumbíos	2	8	23	6	19	ND	39	57	ND	6	15	ND	2	7	ND	ND	ND	ND
Orellana	2	8	23	3	6	ND	31	78	ND	4	19	ND	1	6	ND	ND	ND	ND
Área																		
Urbano	20	38	41	52	59	73	93	93	99	51	61	86	4	6	2	17	49	20
Rural	3	9	13	8	13	20	45	62	87	14	22	36	22	22	11	8	20	50
Sexo																		
Hombre	12	26	29	31	40	50	71	80	94	34	44	66	12	13	6	13	38	58
Mujer	12	26	29	33	40	51	72	80	94	35	45	65	12	13	6	15	38	58
Etnia																		
Indígena	ND	10	12	ND	20	22	ND	58	78	ND	24	39	ND	37	26	6	22	48
Afroecuatoriana	ND	21	12	ND	35	30	ND	82	92	ND	39	46	ND	9	4	10	29	50
Blanco/mestizo	ND	29	34	ND	44	58	ND	83	97	ND	48	72	ND	9	3	15	41	60

Fuente: INEC, CPV 1990-2001; INEC ENEMDUR 2010. Elaboración: ODNA. Nota: Si no indica edad los indicadores hacen referencia al porcentaje de NNA menores de 18 años. No se incluyen las provincias de Santa Elena y Santo Domingo porque la muestra de la encuesta en ENEMDUR no tiene representatividad para éstas provincias. Igualmente, por la razón anterior, no se cuenta con los datos desagregados de las provincias amazónicas. ND no disponible.

Mortalidad Neonatal

Población	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
País	12,6	11,7	11,4	11,0	9,4	9,7	9,4	9,0	9,0	9,0	9,1	8,8	8,5	8,0	8,6	8,4	7,5	7,4	6,7
Región																			
Costa	10,6	9,9	9,7	9,8	9,0	9,4	9,5	9,4	9,0	8,8	8,5	9,1	7,9	8,1	8,8	8,9	8,1	8,1	6,7
Sierra	15,0	14,0	13,3	12,6	10,3	10,3	9,8	9,3	9,7	9,7	10,4	8,9	9,8	8,5	8,8	8,5	7,5	7,1	7,2
Amazonía	7,5	5,9	8,0	6,7	4,4	6,3	5,3	3,9	3,4	4,4	4,5	4,2	4,0	3,2	4,8	3,4	2,9	3,8	3,0
Provincia																			
Azuay	17,2	12,6	12,7	14,2	10,2	9,2	7,9	7,0	7,4	7,7	8,6	6,1	5,8	5,8	7,6	6,9	4,8	4,4	4,9
Bolívar	8,7	10,0	8,0	7,2	5,6	3,1	3,8	2,7	5,4	6,0	5,2	3,9	4,5	5,4	5,0	4,6	3,5	4,2	7,6
Cañar	11,9	10,4	10,6	7,9	4,7	3,5	2,8	3,6	5,3	5,2	6,4	4,3	3,7	4,9	6,1	3,8	5,0	6,1	4,0
Carchi	18,1	18,2	14,2	14,8	14,0	13,2	13,3	10,7	14,3	10,4	11,5	11,8	9,1	7,3	7,1	7,4	12,5	10,0	6,4
Cotopaxi	14,9	15,3	14,4	13,1	7,9	10,3	10,3	10,7	10,4	9,3	7,3	7,7	9,3	7,0	7,1	6,7	7,7	4,4	5,5
Chimborazo	14,7	12,9	10,0	11,3	6,6	7,6	5,6	7,8	7,1	7,6	8,7	6,0	8,5	8,0	5,7	7,4	6,3	7,0	5,0
El Oro	7,5	8,9	7,4	8,7	7,1	5,5	5,6	4,7	4,1	5,7	6,5	6,2	5,8	8,1	7,0	7,8	4,6	2,6	2,9
Esmeraldas	8,0	7,6	5,4	5,7	5,4	3,9	4,7	4,0	5,3	4,1	4,4	4,2	5,1	4,5	3,7	6,1	3,7	4,1	3,7
Guayas	12,9	12,3	12,6	11,9	11,5	12,4	12,7	12,2	11,6	11,2	11,1	11,8	9,2	10,0	11,8	11,0	10,7	10,6	8,5
Imbabura	16,7	14,3	15,4	10,8	9,6	7,8	7,7	7,2	5,2	7,2	5,5	6,7	7,9	4,0	4,1	5,1	4,7	3,3	3,7
Loja	6,9	7,7	4,7	5,8	5,1	4,3	6,5	6,1	5,3	5,0	6,3	4,5	5,8	5,0	8,5	4,9	6,1	6,0	5,7
Los Ríos	16,3	13,8	11,9	15,1	12,4	13,9	12,9	13,8	12,9	12,1	10,9	12,2	11,9	9,4	10,7	10,8	8,6	8,8	8,3
Manabí	5,6	5,1	5,5	5,3	4,6	4,6	4,6	5,2	4,4	4,4	4,0	4,7	4,8	4,4	3,8	4,0	4,1	4,6	3,7
Morona Santiago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Napo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pastaza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pichincha	16,7	15,8	15,9	14,8	14,0	14,2	13,3	12,0	12,8	12,8	14,5	12,7	13,5	11,9	12,1	12,0	9,7	9,2	9,6
Tungurahua	16,8	16,8	17,2	14,4	10,3	10,8	9,1	9,5	9,8	9,8	9,5	7,9	8,0	6,3	5,7	5,2	4,6	6,7	6,5
Zamora Chinchipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galápagos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sucumbios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orellana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sexo																			
Hombre	13,7	13,0	12,5	12,1	10,4	10,9	10,6	10,2	10,1	10,4	10,2	10,2	9,7	8,8	9,9	9,9	8,2	8,5	7,7
Mujer	11,4	10,3	10,2	9,7	8,2	8,3	8,3	7,8	7,9	7,5	8,1	7,4	7,4	7,2	7,3	6,9	6,9	6,2	5,7

Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1990 - 2008. Elaboración: ODNA 2011. Nota: La mortalidad neonatal es la relación entre número de niños y niñas fallecidos antes de cumplir el primer mes de vida con relación a mil nacidos vivos. Las provincias amazónicas y Galápagos registran una serie inestable por ello no se incluyen.

Mortalidad Infantil

Población	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mundo*	62					61					54					47			
América Latina y El Caribe*	41					35					28					22			
PAÍS	30,3	28,1	27,1	25,1	22,1	20,4	19,8	20,1	18,8	17,6	18,5	17,3	16,5	15,2	15,5	14,7	13,3	12,4	11,6
Región																			
Costa	24,0	22,1	21,4	21,1	19,1	17,2	17,7	19,1	17,2	14,7	15,5	15,9	13,7	13,5	13,9	13,5	12,4	12,1	10,5
Sierra	36,9	34,4	33,0	29,4	25,6	23,8	22,4	21,9	21,2	21,6	22,7	19,4	20,0	17,7	17,6	16,8	15,1	13,4	13,4
Amazonía	25,4	21,8	24,5	20,8	16,5	18,0	15,0	13,3	12,1	12,8	13,1	11,8	11,8	9,3	11,8	8,0	8,0	7,9	8,1
Provincia																			
Azuay	36,2	29,1	29,4	29,4	22,2	17,5	17,0	16,6	14,6	15,6	16,8	12,9	11,7	11,2	11,6	11,6	9,8	8,6	9,2
Bolívar	33,4	33,7	28,0	25,0	23,1	16,3	13,4	17,8	16,1	17,7	13,7	13,6	16,8	16,1	14,1	12,0	10,4	13,6	14,4
Cañar	34,4	29,1	28,9	24,6	15,5	14,4	9,0	11,5	12,7	15,0	14,3	12,0	11,5	9,8	10,5	9,4	10,6	12,5	7,2
Carchi	38,5	33,0	32,7	30,9	27,5	25,2	27,5	23,0	24,8	23,3	29,7	19,4	19,2	15,6	15,4	16,1	21,3	18,7	13,3
Cotopaxi	55,6	52,9	50,5	40,5	34,7	33,0	33,5	33,5	32,6	28,7	31,1	25,1	25,7	23,1	20,1	19,9	20,6	13,3	14,8
Chimborazo	46,7	38,3	39,4	34,9	27,2	27,6	21,3	26,5	22,7	25,5	26,8	23,7	25,6	22,1	19,4	22,5	19,3	19,7	18,2
El Oro	18,9	16,9	14,6	18,1	14,2	12,4	12,1	13,1	10,7	10,6	13,0	11,0	10,5	11,9	11,2	11,4	8,6	6,2	5,6
Esmeraldas	27,3	22,7	20,2	20,0	17,0	15,5	11,7	14,7	14,9	9,2	13,0	11,6	14,0	12,9	8,2	10,3	9,2	7,6	8,4
Guayas	25,5	24,3	24,3	23,5	21,4	19,0	21,6	22,2	19,8	17,3	18,1	18,4	14,9	15,7	17,2	15,7	15,3	14,8	12,5
Imbabura	41,8	38,7	37,5	30,5	25,7	24,1	20,7	20,1	16,2	17,1	18,0	18,3	18,2	12,6	12,1	12,0	9,9	7,4	9,4
Loja	22,1	20,8	16,0	15,6	14,0	13,0	14,8	12,8	13,6	13,2	14,2	11,2	11,9	10,6	14,5	11,1	10,0	10,3	8,9
Los Ríos	37,1	33,3	31,9	34,2	28,1	28,7	24,8	28,1	25,5	21,5	20,6	22,5	20,0	15,6	17,6	17,0	13,9	13,6	12,7
Manabí	16,1	14,5	13,9	12,6	13,3	11,2	10,6	12,4	10,2	8,6	9,1	10,5	9,3	8,2	7,4	8,1	7,0	8,0	6,7
Morona Santiago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Napo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pastaza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pichincha	32,4	32,1	31,2	29,4	27,4	25,8	25,0	23,3	23,1	23,8	25,3	22,0	22,6	20,5	20,8	19,5	17,0	14,9	15,3
Tungurahua	41,6	43,3	40,4	29,9	29,0	26,8	23,7	22,3	24,6	24,2	23,2	18,7	19,4	16,4	15,7	15,3	13,1	13,0	12,5
Zamora Chinchipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galápagos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sucumbíos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orellana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sexo																			
Hombre	32,4	30,3	29,0	27,3	23,7	22,3	21,2	22,4	20,4	19,8	19,9	19,3	18,2	16,5	17,4	16,7	14,4	14,0	13,2
Mujer	28,0	25,8	25,3	22,7	20,3	18,4	18,3	17,8	17,1	15,3	17,1	15,2	14,7	13,9	13,6	12,7	12,3	10,8	10,0

Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1990 - 2008 *UNICEF, Estado Mundial de la Infancia. Elaboración: ODNA 2011. Nota: La mortalidad infantil es la relación entre número de niños y niñas fallecidos antes de cumplir el primer año de vida con relación a mil nacidos vivos. Las provincias amazónicas y Galápagos registran una serie inestable por problemas de subregistro.

Mortalidad de la Niñez

Población	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mundo*	89					86					77					67			
América Latina y El Caribe*	52					43					33					27			
PAÍS	43,1	40,7	39,8	35,4	32,0	30,3	28,4	29,4	27,6	24,5	25,5	24,8	23,8	22,1	21,8	20,4	18,2	16,9	16,0
Región																			
Costa	32,4	31,0	29,9	29,2	26,1	25,3	23,8	26,4	24,6	19,6	20,4	21,5	19,3	18,8	18,7	17,3	15,7	15,3	13,5
Sierra	54,0	50,3	49,7	41,9	38,3	35,4	33,3	33,0	31,2	30,5	31,8	29,0	28,9	25,9	25,1	24,1	21,5	19,1	19,0
Amazonía	38,2	36,9	37,7	32,9	27,5	30,8	26,5	23,1	21,5	22,1	23,2	22,0	22,8	18,3	19,5	16,7	15,2	14,1	14,4
Provincia																			
Azuay	50,6	40,8	41,1	39,0	32,8	26,2	26,3	24,8	21,9	21,5	23,5	20,7	19,6	16,8	16,7	16,9	14,3	12,7	13,8
Bolívar	49,5	52,2	45,2	40,9	41,4	31,4	26,9	38,5	30,1	30,4	26,6	22,8	27,3	24,7	25,1	23,7	22,6	20,3	23,8
Cañar	51,3	44,6	48,4	37,2	24,7	25,9	20,6	20,6	23,3	24,5	20,9	17,7	20,2	15,1	15,4	16,2	16,2	17,5	11,4
Carchi	53,8	45,9	44,6	40,7	42,6	35,4	39,8	35,3	36,2	32,2	37,7	28,3	26,6	21,1	21,7	21,1	28,3	24,9	18,3
Cotopaxi	87,9	83,9	84,8	62,2	54,9	53,4	55,8	53,3	55,1	45,3	49,7	42,1	40,6	38,0	32,6	33,2	31,8	21,8	25,6
Chimborazo	75,6	63,3	68,7	51,2	46,0	44,9	37,3	45,1	37,8	37,8	41,0	35,6	36,8	35,1	29,8	34,3	31,7	31,0	28,3
El Oro	29,9	25,5	22,0	26,0	22,6	19,8	18,3	20,2	18,3	16,5	17,9	16,1	16,3	18,1	15,9	15,5	12,6	9,1	9,8
Esmeraldas	42,7	38,1	31,6	32,7	26,9	23,9	19,5	21,5	23,9	16,0	19,4	20,0	22,3	20,9	14,3	14,9	13,0	12,6	11,7
Guayas	32,5	32,2	32,1	30,8	27,4	28,5	26,8	29,7	26,8	21,9	23,0	23,4	19,7	20,1	21,7	18,9	18,4	17,4	15,3
Imbabura	65,8	62,8	64,6	49,0	42,8	38,5	35,1	34,8	29,4	27,6	28,5	32,6	30,8	24,4	21,4	19,0	16,8	14,4	15,2
Loja	32,6	30,1	25,8	25,5	22,2	21,4	22,5	19,5	19,7	19,0	20,7	19,5	18,2	18,2	20,5	19,2	14,0	15,7	13,1
Los Ríos	49,0	46,2	45,7	46,7	38,7	37,9	34,9	38,3	34,8	28,5	26,5	31,1	27,6	22,6	24,5	22,4	18,1	18,4	16,6
Manabí	22,4	21,6	20,7	18,6	19,2	16,1	16,1	18,1	17,2	12,1	12,8	15,1	14,6	13,6	11,4	11,7	9,5	11,5	9,3
Morona Santiago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Napo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pastaza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pichincha	43,3	42,8	41,3	38,5	36,7	33,8	32,3	30,8	30,0	30,9	31,8	29,5	29,8	26,5	26,8	24,8	21,7	19,0	19,0
Tungurahua	62,7	61,6	59,1	43,6	43,7	42,8	34,9	35,5	34,2	34,9	34,6	29,3	29,1	26,1	26,8	23,7	19,9	20,1	21,5
Zamora Chinchipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Galápagos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sucumbíos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Orellana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sexo																			
Hombre	45,3	43,3	41,9	38,4	34,0	32,5	30,2	32,0	29,7	26,9	27,0	27,2	25,7	24,0	24,3	22,9	19,6	18,7	17,9
Mujer	40,7	38,0	37,7	32,3	29,9	28,1	26,6	26,6	25,3	21,9	23,9	22,4	21,9	20,1	19,2	17,8	16,8	15,0	13,9

Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1990 - 2008 *UNICEF, Estado Mundial de la Infancia. Elaboración: ODNA 2011. Nota: La mortalidad de la niñez es la relación entre número de niños y niñas fallecidos antes de cumplir los cinco años de vida con relación a mil nacidos vivos. Las provincias amazónicas y Galápagos registran una serie inestable por problemas de subregistro.

Causas de Muerte

PAÍS													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	5,3	5,3	5,6	5,7	5,1	4,7	4,5	4,7	4,6	4,7	4,6	4,3	4,4
Enfermedades del aparato respiratorio	3,3	2,6	3,0	2,9	2,6	2,7	2,2	1,9	1,8	1,5	1,5	1,3	1,2
Muertes evitables	3,1	2,8	2,7	2,7	2,5	2,6	2,2	2,2	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
Por causas mal definidas	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,5	2,3	2,4	2,3	2,4	2,3	2,5	2,5
Aparato digestivo	2,0	1,7	1,5	1,6	1,5	1,2	1,1	0,9	0,8	0,8			
Sistema neviioso, cardiológicas y circulatorias											0,8	0,9	0,7
Hombre													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	6,0	5,9	6,5	6,3	6,0	5,3	5,0	5,3	5,3	5,0	5,4	5,0	4,8
Enfermedades del aparato respiratorio	3,5	3,2	3,1	3,2	2,8	2,8	2,4	2,3	2,1	2,0	1,7	1,8	1,6
Por causas mal definidas	3,4	3,0	2,9	2,8	2,7	2,7	2,2	2,1	2,0	1,6	1,7	1,4	1,2
Evitables	3,3	3,4	3,1	3,0	3,0	3,1	2,9	3,1	2,9	2,9	3,0	3,4	3,2
Aparato digestivo	2,1	1,8	1,7	1,6	1,7	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9			
Sistema neviioso, cardiológicas y circulatorias											0,8	1,0	0,8
Mujer													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	4,6	4,6	4,6	5,0	4,2	4,0	3,9	4,0	38,0	4,3	38,0	3,6	4,1
Por causas mal definidas	3,0	2,9	2,8	2,7	2,4	2,6	2,2	1,6	1,6	1,4	1,3	1,1	1,1
Enfermedades del aparato respiratorio	2,8	2,6	2,5	2,7	2,4	2,5	1,9	2,0	1,8	1,5	1,5	1,4	1,3
Aparato digestivo	1,9	1,5	1,3	1,5	1,3	1,2	1,0	0,8	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Evitables	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,8	1,6	1,7	1,9
Sistema neviioso, cardiológicas y circulatorias									0,7	0,8	0,7	0,8	0,6

Fuente: INEC, Estadísticas de defunción 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Tasas por 10 mil habitantes tomando como referencia la población según el grupo de edad que corresponda.

Costa													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	5,3	4,9	5,4	5,3	5,3	4,1	4,2	4,6	4,7	4,9	4,8	4,3	4,6
Enfermedades del aparato respiratorio	2,4	2,3	1,9	2,0	1,9	2,0	1,6	1,8	1,4	1,2	1,4	1,4	1,0
Evitables	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,9	1,9
Por causas mal definidas	2,1	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,3	0,9	0,9	0,7	0,9	0,7	0,7
Aparato digestivo	1,5				1,1								
Sistema neviioso, cardiológicas y circulatorias		1,3	1,2	1,3		1,0	1,2	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9	0,7
Sierra													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	5,6	6,0	6,1	6,3	5,2	5,5	5,0	4,9	4,6	4,6	5,3	4,7	4,3
Por causas mal definidas	4,3	4,2	4,2	4,1	3,4	3,5	2,9	2,7	2,5	2,1	1,0	1,5	1,4
Enfermedades del aparato respiratorio	4,0	3,4	3,7	3,7	3,4	3,4	2,9	2,7	2,6	2,5	1,5	2,0	2,0
Evitables	2,9	3,3	3,1	2,9	2,9	3,0	2,9	3,1	2,8	3,0	1,8	3,0	3,0
Aparato digestivo	2,4	2,0	1,7	1,8	1,8	1,6	1,4	1,1	1,1	0,9			
Sistema neviioso, cardiológicas y circulatorias											1,0	0,9	0,8
Amazonía													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Por causas mal definidas	5,9	6,1	6,1	6,6	5,6	6,6	5,5	4,6	4,3	4,7	3,9	4,7	4,0
Evitables	3,9	3,2	3,6	3,4	3,5	3,5	2,9	3,5	3,5	3,7	3,2	3,9	4,1
Aparato digestivo	3,3	2,9	2,9	2,6	2,9	2,3	2,0	1,8	1,9	2,9	1,8	2,0	1,8
Muerte perinatal y malformaciones	2,6	1,9	2,5	2,6	2,3	2,5	1,9	2,9	2,5	2,0	2,7	1,8	3,1
Enfermedades del aparato respiratorio	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,2	1,1	1,0	0,9	1,3	0,9	1,2



Causas de Muerte

0 a 5 años													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Muerte perinatal y malformaciones	14,9	14,9	15,8	16,1	14,5	13,4	12,8	13,6	13,3	13,5	13,5	12,6	13,0
Por causas mal definidas	8,1	7,4	7,1	7,1	6,2	6,6	5,3	4,4	4,3	3,5	3,5	3,0	2,7
Enfermedades del aparato respiratorio	8,0	7,2	6,9	7,1	6,5	6,6	5,5	5,2	4,6	4,4	3,9	4,1	3,7
Aparato digestivo	5,0	4,1	3,6	3,9	3,6	3,0	2,7	2,2	1,9	1,9	1,6	1,2	1,4
Evitables	2,4	2,5	2,5	2,2	2,3	2,4	2,2	2,3	2,2	2,4	2,3	2,5	2,6
6 a 11 años													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Evitables	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,5	1,6	1,4	1,5	1,6	1,4	1,6
Por causas mal definidas	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4
Enfermedades del aparato respiratorio	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4
Sistema nervioso, cardiológicas y circulatorias	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Cáncer	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5
12 a 17 años													
Causas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Evitables	3,6	3,8	3,4	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,6	3,4
Sistema nervioso, cardiológicas y circulatorias	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	0,8	0,6	0,8	0,7	0,8	0,7
Por causas mal definidas	0,7	0,8	0,9	0,7	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3
Cáncer	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Enfermedades del aparato respiratorio	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3

Fuente: INEC, Estadísticas de defunción 1997-2009. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Tasas por 10 mil habitantes tomando como referencia la población según el grupo de edad que corresponda.

Egresos Hospitalarios

PAÍS										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades gastrointestinales	41,9	51,9	56,0	56,7	61,7	68,1	74,9	90,1	95,2	88,4
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	46,3	43,4	42,9	48,1	50,6	53,1	60,5	58,2	68,1	72,4
Enfermedades respiratorias	37,7	43,4	41,8	47,6	49,0	50,6	50,8	60,2	49,8	70,3
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	24,5	26,7	29,5	33,0	34,3	38,6	41,8	46,3	50,8	56,0
Consecuencia de accidentes	24,3	25,1	25,6	26,7	27,4	29,8	30,8	34,8	41,4	41,9
Hombre										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	48,1	42,6	46,9	52,8	56,1	57,8	67,0	66,2	56,0	81,2
Enfermedades gastrointestinales	44,6	44,4	60,1	60,6	66,0	71,1	79,4	96,7	102,1	94,0
Enfermedades respiratorias	42,7	47,9	47,7	53,2	54,6	57,0	56,4	65,1	76,7	79,1
Consecuencia de accidentes	31,5	31,4	33,3	34,7	35,6	37,4	39,8	44,3	53,0	54,0
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	9,6		11,0	11,2						
Enfermedades infectocontagiosas		10,9								
Mal definidas					15,5	21,3	16,7	21,2	27,6	29,6
Mujer										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	44,5	39,7	38,1	43,4	45,1	48,4	53,8	54,1	43,5	63,6
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	39,6	43,2	48,2	55,0	58,1	66,3	70,4	80,1	87,5	96,5
Enfermedades gastrointestinales	39,2	48,5	51,8	52,8	57,3	65,0	71,8	83,4	88,3	82,8
Enfermedades respiratorias	32,6	38,4	36,7	41,9	43,4	44,2	45,2	51,2	59,5	61,4
Consecuencia de accidentes	16,9	18,0	17,8	18,6	19,2	22,1	21,7	25,3	29,7	29,9

Fuente: INEC, Egresos hospitalarios 1999-2008. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Tasas por 10 mil habitantes tomando como referencia la población según el grupo de edad que corresponda.

Costa										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	56,2	48,4	49,9	56,0	56,0	61,1	72,8	69,8	42,3	80,4
Enfermedades gastrointestinales	45,0	57,2	59,0	58,6	67,1	75,3	79,8	106,3	116,0	103,7
Enfermedades respiratorias	32,1	39,9	38,3	42,8	41,4	46,1	42,4	49,2	64,0	65,3
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	28,0	30,7	34,1	39,0	40,0	46,4	51,3	55,9	61,3	67,6
Consecuencia de accidentes	22,2	23,5	22,9	24,1	25,4		29,8	36,8	47,1	46,2
Mal definidas						32,7				
Sierra										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades respiratorias	4 1,3	4 4,3	4 2,7	4 8,2	52 ,1	50,3	56 ,1	6 4,2	6 9,1	7 1,1
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	37 ,5	39 ,7	36,8	4 0,3	4 5,8	4 5,6	49,2	51,2	58,7	6 5,6
Enfermedades gastrointestinales	37 ,2	4 4,8	51,0	51,9	53,2	56,7	67,9	72,0	71,8	7 0,4
Consecuencia de accidentes	2 5,2	2 5,6	27,0	27,9	28,3	28,9	30,1	31,5	34,2	36,0
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	2 0,3	21,5	24,3	25,9	27,2	29,6	30,6	35,7	38,8	42,5
Amazonía										
Causas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades respiratorias	64,5	72,0	71,3	93,8	101,4	101,4	88,5	94,6	101,8	113,5
Enfermedades gastrointestinales	54,3	63,7	71,6	84,1	85,8	101,2	90,5	92,7	100,7	99,5
Consecuencia de accidentes	38,2	37,3	40,8	42,5	41,3	44,1	47,3	44,5	49,0	53,8
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	28,8	32,8	32,0	38,3	41,4	42,4	48,7	46,6	54,7	63,8
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	26,7	25,8	27,1	39,2	39,7	40,2	37,7	44,6	43,9	54,8

Egresos Hospitalarios

0 a 5 años										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades del periodo perinatal y malformaciones	119,9	112,1	113,1	126,2	135,1	143,4	157,7	161,3	129,0	197,0
Enfermedades respiratorias	82,9	96,0	92,2	108,8	115,5	120,4	118,2	136,9	160,7	167,4
Enfermedades gastrointestinales	71,1	90,9	99,2	101,6	114,3	130,3	142,9	179,4	184,6	162,7
Consecuencia de accidentes	25,2	26,9	27,2	29,4	31,0	33,9	35,4	40,7	47,8	46,7
Enfermedades parasitarias	16,9	18,4								
Mal definidas			14,4	14,8	23,0	38,6	29,8	29,4	40,4	46,2
6 a 11 años										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades gastrointestinales	25,0	30,1	32,4	31,6	33,1	33,5	37,9	45,0	51,0	50,6
Consecuencia de accidentes	24,6	24,5	25,0	26,8	26,8	28,5	28,2	33,4	40,1	40,9
Enfermedades respiratorias	17,1	19,5	18,7	18,9	18,2	17,4	19,6	22,2	26,8	26,8
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	7,6	9,8	9,4	9,4	9,1	8,8	9,4	10,5	11,5	13,1
Enfermedades infecto contagiosas	6,7	8,7	9,8	7,4			11,8			
Mal definidas					10,3	12,9		15,4	20,5	19,4
12 a 17 años										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enfermedades del aparato reproductor y urinarias	58,5	62,8	70,1	80,8	84,7	97,4	105,0	117,5	127,4	139,9
Enfermedades gastrointestinales	27,7	32,3	33,9	34,8	35,3	38,0	41,8	43,3	48,0	50,7
Consecuencia de accidentes	22,8	23,8	24,5	23,6	24,4	26,7	28,5	30,1	36,1	38,1
Enfermedades respiratorias	9,9	11,1	11,5	11,7	10,1	11,2	12,3	13,0	14,7	15,0
Enfermedades infecto contagiosas	8,8	11,4	10,4	9,4			9,6			
Mal definidas					9,6	10,9		14,9	16,9	18,5

Fuente: INEC. Egresos hospitalarios 1999-2008. Elaboración: ODNA, 2011. Nota: Tasas por 10 mil habitantes tomando como referencia la población según el grupo de edad que corresponda.

Salud Materna

Población	Porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron control prenatal 1995	Porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron control prenatal 1999	Porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron control prenatal 2006	Porcentaje de mujeres embarazadas que recibieron control prenatal 2010
País	74	69	84	86
Región				
Costa	77	72	82	88
Sierra	72	66	89	87
Amazonía	49	ND	60	67
Área				
Urbano	79	53	87	89
Rural	66	81	79	80
Etnia				
Indígena	ND	ND	67	65
Afroecuatoriana	ND	ND	80	85
Blanco-mestizo	ND	ND	87	91

Población	Número promedio de controles del embarazo 1995	Número promedio de controles del embarazo 1999	Número promedio de controles del embarazo 2006	Número promedio de controles del embarazo 2010
País	4	3	4	3
Región				
Costa	3	3	3	3
Sierra	4	3	4	3
Amazonía	5	ND	2	4
Área				
Urbano	4	3	4	2
Rural	3	3	3	2
Etnia				
Indígena	ND	ND	2	2
Afroecuatoriana	ND	ND	3	3
Blanco-mestizo	ND	ND	4	4

Población	Porcentaje de mujeres que dieron a luz en un servicio de salud 1995	Porcentaje de mujeres que dieron a luz en un servicio de salud 1999	Porcentaje de mujeres que dieron a luz en un servicio de salud 2006	Porcentaje de mujeres que dieron a luz en un servicio de salud 2010
País	70	65	85	91
Región				
Costa	76	70	91	96
Sierra	64	61	81	86
Amazonía	48	ND	60	88
Área				
Urbano	83	50	95	97
Rural	50	50	66	80
Etnia				
Indígena	ND	ND	46	63
Afroecuatoriana	ND	ND	87	95
Blanco-mestizo	ND	ND	90	96

Fuente: INEC, Encuestas de Condiciones de Vida 1995, 1999, 2006, ODNA et. Al. 2010. Elaboración: ODNA 2011. Nota: El indicador de control prenatal hace referencia a al menos un control durante el embarazo. ND no registra información para ese año.

Lactancia Exclusiva

Población	Porcentaje de niños/as menores de 5 años que recibieron lactancia exclusiva 1995	Porcentaje niños y niñas menores de 5 años con lactancia exclusiva 1999	Niños/as menores de 5 años con lactancia exclusiva 2006	Niños/as menores de 5 años con lactancia exclusiva 2010
País	55	51	54	46
Región				
Costa	69	66	68	45
Sierra	41	36	40	46
Amazonía	84	ND	78	58
Área				
Urbano	66	58	44	40
Rural	45	45	69	56
Sexo				
Hombre	52	54	50	47
Mujer	57	48	59	
Etnia				
Indígena	ND	ND	82	51
Afroecuatoriana	ND	ND	54	46
Blanco-mestizo	ND	ND	49	44

Fuente: INEC, Encuestas de Condiciones de Vida 1995, 1999, 2006. ODNA et. Al. 2010. Elaboración: ODNA 2011. Nota: Se refiere a niños y niñas que fueron alimentados únicamente con leche materna hasta los 6 primeros meses de vida. ND No registra información para ese año.

Desnutrición Crónica

Población	1986	1998	1999	2000	2004	2006	2010
País	41	33	32	31	26	26	23
Urbana	ND	ND	ND	23	19	20	16
Rural	ND	ND	ND	42	36	36	33
Costa	ND	ND	ND	26	20	19	16
Sierra	ND	ND	ND	37	33	33	32
Amazonía	ND	ND	ND	40	31	36	ND

Fuente: CONADE, DANS 1986; INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1998, 1999, 2006; INEC, EMEDINHO 2000; INEC, ENEMDUR 2004; ODNA et. al. 2010. Elaboración: ODNA. Nota: Porcentaje de niños menores de 5 años con deficiencias de talla para la edad.

Embarazo Adolescente

Población	Porcentaje de nacimientos a madres adolescentes 1997	Porcentaje de nacimientos a madres adolescentes 2000	Porcentaje de nacimientos a madres adolescentes 2005	Porcentaje de nacimientos a madres adolescentes 2009
Pais	7	7	8	10
Región				
Costa	8	8	8	11
Sierra	5	6	7	8
Amazonía	8	9	9	12
Provincias				
Azuay	4	5	5	8
Bolívar	6	5	6	8
Cañar	6	6	11	11
Carchi	6	6	8	9
Cotopaxi	5	6	6	8
Chimborazo	5	5	6	7
El Oro	8	8	9	11
Esmeraldas	9	9	8	11
Guayas	7	6	7	10
Imbabura	6	7	7	7
Loja	5	6	7	8
Los Ríos	9	10	10	13
Manabí	8	9	10	13
Morona Santiago	7	10	9	13
Napo	6	7	6	9
Pastaza	6	8	8	10
Pichincha	5	6	7	8
Tungurahua	6	6	7	8
Zamora Chinchipe	7	9	10	13
Galápagos	8	5	7	7
Sucumbíos	10	11	10	13
Orellana	8	8	8	11

Fuente: INEC, Estadísticas vitales 1997, 2000, 2005, 2009. Elaboración: ODNA 2011. Nota: Proporción de nacimientos registrados a madres adolescentes

Educación

Población	Tasa neta de asistencia a primaria 1990	Tasa neta de asistencia a primaria 2001	Tasa neta de asistencia a primaria 2010	Tasa de asistencia escolar de 6 a 11 años 1990	Tasa de asistencia escolar de 6 a 11 años 2001	Tasa de asistencia escolar de 6 a 11 años 2010	Porcentaje de niños-as 6 a 11 años fuera del sistema educativo 1990	Porcentaje de niños-as 6 a 11 años fuera del sistema educativo 2001	Porcentaje de niños-as 6 a 11 años fuera del sistema educativo 2010	Tasa neta de asistencia a educación básica 2001	Tasa neta de asistencia a educación básica 2010	Tasa de asistencia de 5 a 14 años 2001	Tasa de asistencia de 5 a 14 años 2010	Porcentaje de niños-as 5 a 14 años fuera del sistema educativo 2001	Porcentaje de niños-as 5 a 14 años fuera del sistema educativo 2010	Tasa neta de asistencia a secundaria 1990	Tasa neta de asistencia a secundaria 2001	Tasa neta de asistencia a secundaria 2010	Tasa de asistencia 12 a 17 años 1990
Mundo*		82	90															61	
América Latina y El Caribe**	86	95	95													29	63,2	70	
PAÍS	89	90	90	90	91	98	11	10	2	85	93	85	94	15	6	43	45	68	68
Región																			
Costa	88	85	94	88	89	96	12	11	4	84	92	85	93	15	7	42	44	65	72
Sierra	91	90	96	91	93	98	9	8	2	86	94	86	96	14	4	45	47	72	65
Amazonía	87	86	95	88	89	96	12	11	4	83	92	83	94	17	6	29	37	63	56
Provincia																			
Azuay	91	93	97	92	93	98	9	7	2	85	94	85	95	15	5	37	44	69	55
Bolívar	84	89	95	85	90	97	15	11	3	83	92	83	94	17	6	31	40	69	59
Cañar	89	91	96	90	92	97	10	8	3	82	92	82	93	18	7	31	35	62	53
Carchi	91	92	94	92	92	97	9	8	3	84	93	84	94	16	6	38	45	69	54
Cotopaxi	89	89	96	89	89	97	11	11	3	81	93	81	94	19	6	34	37	66	58
Chimborazo	88	90	96	89	91	98	11	9	2	84	93	84	95	16	5	37	42	69	63
El Oro	92	93	96	92	93	97	8	7	3	88	94	88	95	12	5	48	51	71	70
Esmeraldas	81	83	90	82	83	93	18	17	7	80	89	80	91	20	9	33	36	57	74
Guayas	91	90	96	92	91	96	9	10	4	87	92	87	94	13	6	51	48	68	76
Imbabura	85	91	95	90	91	97	10	9	3	83	93	83	94	17	6	41	40	69	61
Loja	90	92	96	90	93	98	10	7	2	85	92	85	94	15	6	36	43	69	59
Los Ríos	90	86	93	86	86	95	14	14	5	81	91	81	93	19	7	35	36	62	69
Manabí	80	87	95	84	87	96	17	13	4	82	92	82	93	18	7	32	37	64	65
Morona Santiago	88	88	94	89	88	96	11	12	4	82	92	82	93	18	7	33	32	57	61
Napo	88	92	96	85	92	98	15	8	2	86	94	86	96	14	4	35	40	71	63
Pastaza	87	91	95	88	91	96	12	9	4	87	94	87	95	13	5	42	46	65	69
Pichincha	94	94	96	93	94	98	7	6	2	90	95	92	97	8	3	61	57	78	77
Tungurahua	93	94	97	93	94	98	7	6	2	86	95	86	96	14	4	43	46	73	61
Zamora Chinchipe	87	91	96	88	91	98	12	9	2	83	92	83	94	17	6	26	39	68	48
Galápagos	94	95	98	95	95	99	5	5	1	92	97	93	98	7	2	49	61	77	71
Sucumbíos	85	87	94	86	87	96	14	13	4	81	92	81	93	19	7	22	35	63	49
Orellana	86	87	93	77	88	95	23	12	5	81	91	81	93	19	7	18	32	61	49
Santo Domingo de los Tsáchilas	83	87	95	84	87	95	16	13	5	82	91	82	93	18	7	37	38	62	65
Santa Elena	88	88	96	89	89	97	11	11	3	75	93	80	94	21	6	26	31	64	54
Área																			
Urbano	93	93	95	93	93	97	7	7	3	90	93	90	95	10	5	58	56	74	79
Rural	84	87	95	85	87	96	15	13	4	79	91	79	93	21	7	23	29	60	53
Sexo																			
Hombre	89	87	95	89	90	98	11	10	2	85	92	85	94	15	6	42	43	68	68
Mujer	93	87	95	90	91	99	10	9	1	85	93	85	94	15	6	44	44	69	68
Etnia																			
Indígena	ND	86	95	ND	86	95	ND	14	5	77	91	78	92	23	8	ND	23	56	ND
Afroecuatoriana	ND	86	93	ND	86	94	ND	14	6	82	90	82	92	18	8	ND	36	58	ND
Blanco-mestizo	ND	92	95	ND	91	97	ND	9	3	86	93	88	95	13	5	ND	51	70	ND

Fuente: INEC, CPV 1990, 2001, 2010. *CEPAL (2007), Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2006, Naciones Unidas: Santiago.

**CEPAL (2010), Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2006, Naciones Unidas: Santiago. Los indicadores de educación para el 2010 no constan en la publicación, por ello se ha colocado el dato del 2008, el último año disponible. ND no disponible.

Educación

Población	Tasa de asistencia de 12 a 17 años 2001	Tasa de asistencia de 12 a 17 años 2010	Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años fuera del sistema educativo 1990	Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años fuera del sistema educativo 2001	Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años fuera del sistema educativo 2010
Mundo*	89				
América Latina y El Caribe*					
PAÍS	68	83	32	32	17
Región					
Costa	68	81	29	32	19
Sierra	68	85	35	32	15
Amazonía	66	83	44	34	17
Provincia					
Azuay	55	83	45	37	17
Bolívar	59	85	41	33	15
Cañar	53	78	47	44	22
Carchi	54	82	46	39	18
Cotopaxi	58	82	42	40	18
Chimborazo	63	84	37	34	16
El Oro	70	84	30	29	16
Esmeraldas	74	79	27	31	21
Guayas	76	82	24	29	18
Imbabura	61	82	39	39	18
Loja	59	83	41	35	17
Los Ríos	69	78	31	38	22
Manabí	65	80	35	36	20
Morona Santiago	61	81	40	36	19
Napo	63	88	38	31	12
Pastaza	69	87	31	24	13
Pichincha	77	89	23	23	11
Tungurahua	61	85	39	37	15
Zamora Chinchipe	48	82	52	37	18
Galápagos	71	92	29	19	8
Sucumbíos	49	81	51	35	19
Orellana	49	80	51	40	20
Santo Domingo de los Tsáchilas	65	79	35	37	21
Santa Elena	54	78	46	46	22
Área					
Urbano	77	87	21	23	13
Rural	55	77	47	46	23
Sexo					
Hombre	68	83	32	32	17
Mujer	68	83	32	32	17
Etnia					
Indígena	52	77	ND	48	23
Afroecuatoriana	65	77	ND	36	23
Blanco-mestizo	70	84	ND	31	16

Nota: La tasa de asistencia se refiere al porcentaje de niños y niñas que asisten al sistema educativo, sin importar el nivel al que asista. La tasa neta de asistencia se refiere a los niños niñas y adolescentes que asisten al nivel que les corresponde según su edad. ND no disponible.



Trabajo Infantil

Población	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y no trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y no trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y no trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que si estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y si trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y no trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y no trabaja	Porcentaje NNA de 8 a 17 que no estudia y no trabaja
	1990	2001	2010	1990	2001	2010	1990	2001	2010	1990	2001	2010
País	72	70	85	5	5	3	12	11	4	11	14	7
Región												
Costa	75	71	85	4	4	3	10	8	4	12	17	9
Sierra	70	70	87	6	7	4	14	13	5	10	10	5
Amazonía	63	65	83	7	9	6	17	13	5	13	13	7
Provincia												
Azuay	64	69	85	6	5	4	19	15	6	11	10	5
Bolívar	64	65	85	7	11	5	16	14	4	13	11	5
Cañar	62	64	82	7	6	4	19	18	7	12	13	7
Carchi	66	69	86	4	4	3	17	14	5	14	13	6
Cotopaxi	63	61	84	8	11	5	17	18	6	11	11	6
Chimborazo	65	63	85	10	13	5	16	16	6	9	8	5
El Oro	75	74	86	4	5	3	10	9	4	11	13	7
Esmeraldas	73	68	81	5	5	5	10	9	5	12	18	10
Guayas	82	78	86	3	2	2	7	7	3	9	14	9
Imbabura	67	67	85	6	6	4	15	14	4	11	13	6
Loja	68	70	84	6	6	5	14	12	5	13	12	6
Los Ríos	72	66	83	5	4	3	11	11	4	12	19	10
Manabí	69	68	84	4	4	3	11	9	4	15	19	9
Morona Santiago	64	63	80	9	9	7	15	14	6	12	13	7
Napo	67	70	87	8	8	5	15	12	3	10	10	5
Pastaza	70	72	87	7	10	4	13	9	3	10	9	5
Pichincha	83	82	90	2	3	3	10	8	3	6	8	4
Tungurahua	68	66	87	6	8	4	16	17	6	10	9	4
Zamora Chinchipe	59	65	81.4	6	9	7	19	14	5	16	12	6
Galápagos	76	79	93	6	5	3	12	6	2	6	9	3
Sucumbíos	58	64	82	6	8	5	18	12	5	18	16	7
Orellana	60	60	81	7	5	6	19	14	5	13	21	8
Santo Domingo de los Tsáchilas	74	72	82	3	3	4	11	10	5	13	16	9
Santa Elena	71	67	85	2	1	2	10	8	3	18	23	11
Área												
Urbano	81	78	93	4	4	2	7	7	2	8	11	3
Rural	62	60	78	6	7	8	18	16	7	15	17	6
Sexo												
Hombre	70	69	84	7	7	4	17	14	5	6	10	6
Mujer	74	72	86	3	4	2	7	7	2	16	17	9
Etnia												
Indígena	ND	57	79	ND	10	7	ND	18	8	ND	14	7
Afroecuatoriana	ND	69	81	ND	4	4	ND	10	5	ND	17	11
Blanco-mestizo	ND	73	86	ND	5	3	ND	10	4	ND	13	7
Edad												
8 a 11 años	88	86	96	3	3	1	2	1	0	6	10	3
12 a 14 años	70	69	87	6	6	3	12	10	3	12	14	7
15 a 17 años	49	49	69	7	8	7	26	24	11	18	19	13

Fuente: INEC, CPV 1990, 2001, 2010. Elaboración: ODNA. Nota: Para la construcción de la tipología de trabajo infantil se consideró la asistencia a clases y si realizó un trabajo la semana pasada. Se considera desde los 8 años de edad porque en 1990 la pregunta del censo referente a trabajo solo preguntaba a partir de esa edad. ND no disponible.

Trabajo Infantil

Población	NNA de 5 a 17 que si estudia y no trabaja	NNA de 5 a 17 que si estudia y no trabaja	NNA de 5 a 17 que si estudia y si trabaja	NNA de 5 a 17 que si estudia y si trabaja	NNA de 5 a 17 que no estudia y si trabaja	NNA de 5 a 17 que no estudia y si trabaja	NNA de 5 a 17 que no estudia y no trabaja	NNA de 5 a 17 que no estudia y no trabaja
	2001	2010	2001	2010	2001	2010	2001	2010
País	70	87	4	3	8	3	18	7
Región								
Costa	70	86	3	2	7	3	21	8
Sierra	70	89	6	3	10	4	14	5
Amazonía	65	85	7	5	10	4	18	6
Provincia								
Azuay	70	87	4	3	12	4	14	5
Bolívar	64	87	9	4	11	3	16	5
Cañar	65	85	5	3	14	5	16	7
Carchi	70	88	3	2	11	4	16	6
Cotopaxi	61	86	9	4	14	4	16	6
Chimborazo	62	87	11	4	13	5	14	4
El Oro	73	88	4	3	7	3	17	6
Esmeraldas	65	82	4	4	7	4	24	10
Guayas	73	88	3	2	5	2	19	8
Imbabura	68	87	5	3	11	4	17	6
Loja	70	87	5	4	9	4	16	6
Los Ríos	65	85	3	2	8	3	24	2
Manabí	66	86	3	3	7	3	24	8
Morona Santiago	63	83	8	6	11	5	18	6
Napo	70	90	7	4	9	3	15	4
Pastaza	70	88	8	4	7	3	15	5
Pichincha	78	91	4	3	6	2	14	4
Tungurahua	67	89	7	3	13	4	12	4
Zamora Chinchipe	65	84	7	6	11	4	17	6
Galápagos	79	94	4	2	5	2	12	3
Sucumbíos	64	85	6	4	9	4	21	7
Zonas no delimitadas	62	86	7	0	12	4	20	11
Orellana Santo Domingo de los Tsáchilas	58	84	4	5	11	4	27	8
Santa Elena	67	85	2	3	13	4	10	8
	64	2	2	1	14	2	13	9
Área								
Urbano	76	94	4	2	5	2	15	3
Rural	60	81	5	7	13	6	22	6
Sexo								
Hombre	68	87	5	4	11	4	15	6
Mujer	71	88	3	2	5	2	21	8
Etnia								
Indígena	57	82	9	5	15	6	19	7
Afroecuatoriana	68	83	4	3	7	4	21	10
Blanco-mestizo	72	88	4	2	7	3	17	6

Fuente: INEC, CPV 1990, 2001, 2010. Elaboración: ODNA. Nota: Para la construcción de la tipología de trabajo infantil se consideró la asistencia a clases y si realizó un trabajo la semana pasada. Se considera desde los 5 años de edad porque a partir del 2001 la pregunta del censo referente a trabajo considera la información desde dicha edad. Se refiere al porcentaje de niños niñas y adolescentes entre 5 y 17 años.



MON'S

Trato en los hogares

Población	Dialogar, ayudar 2000	Dialogar, ayudar 2004	Dialogar, ayudar 2010	Hablar o regañar 2000	Hablar o regañar 2004	Hablar o regañar 2010	Privar de gustos 2000	Privar de gustos 2004	Privar de gustos 2010	No hacen caso 2000	No hacen caso 2004	No hacen caso 2010	Golpes 2000	Golpes 2001	Golpes 2010	Insultos o burlas 2000	Insultos o burlas 2004	Insultos o burlas 2010	Encierro, baños, expulsión, privar comida 2000	Encierro, baños, expulsión, privar comida 2004	Encierro, baños, expulsión, privar comida 2010
País	57	53	30	73	80	72	23	34	12	5	5	2	40	40	42	5	3	3	5	4	1
Área																					
Urbano	60	54	32	71	79	73	29	23	14	5,2	5	2	36	36	39	5	3	3	2	3	1
Rural	52	51	27	76	82	71	14	34	8	5	4	2	47	48	46	5	2	3	3	5	2
Región																					
Costa	54	52	29	72	82	70	28	42	12	4	3	2	38	39	39	4	2	3	2	2	1
Sierra	58	54	31	73	79	76	20	28	12	6	7	2	42	41	45	6	4	4	3	6	2
Amazonía	66	52	33	80	77	68	10	20	10	1	4	3	47	49	39	4	1	4	1	4	1
Sexo																					
Hombre	56	52	29	72	80	72	24	35	13	5	5	2	42	42	43	5	3	4	2	4	2
Mujer	57	53	31	72	80	72	23	33	11	5	5	2	39	39	40	4	3	3	2	4	1
Etnia																					
Indígena	ND	ND	30	74	ND	71	ND	ND	9	ND	ND	2	ND	ND	45	ND	ND	3	ND	ND	2
Afroecuato-riana	ND	ND	24	ND	ND	77	ND	ND	11	ND	ND	2	ND	ND	40	ND	ND	2	ND	ND	2
Blanco-mestizo	ND	ND	31	ND	ND	72	ND	ND	12	ND	ND	2	ND	ND	41	ND	ND	3	ND	ND	1
Edad																					
5 a 11 años	ND	51	25	ND	81	70	ND	35	11	ND	4	2	ND	49	56	ND	2	4	ND	5	2
12 a 17 años	ND	56	39	ND	80	75	ND	33	13	ND	6	2	ND	29	20	ND	3	3	ND	3	1

Fuente: INEC, EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2004; ODNA et. al. ENNA 2010. Elaboración ODNA 2011. Nota: Se refiere al porcentaje de niños niñas y adolescentes entre 5 y 17 años. ND no disponible.

Trato en los hogares

Población	Mal-tratato extremo 2000	Mal-tratato extremo 2004	Mal-tratato extremo 2010	Maltratato culturalmente aceptado 2000	Maltratato culturalmente aceptado 2004	Maltratato culturalmente aceptado 2010	Buen trato 2000	Buen trato 2004	Buen trato 2010	Indife-rencia 2000	Indife-rencia 2004	Indife-rencia 2010
País	35	36	44	51	57	31	8	5	22	5	3	3
Área												
Urbano	32	32	41	53	61	31	10	4	25	5	3	3
Rural	40	41	48	49	51	31	6	5	17	5	3	4
Región												
Costa	33	33	42	54	60	31	8	4	24	5	3	4
Sierra	37	38	47	49	55	31	9	5	19	5	3	3
Amazonía	39	43	39	50	46	32	9	7	23	2	4	5
Sexo												
Hombre	38	37	45	49	56	30	8	4	21	5	3	4
Mujer	33	34	42	54	58	32	9	5	22	5	3	3
Etnia												
Indígena	ND	ND	49	ND	ND	25	ND	ND	22	ND	ND	5
Afroecuato-riana	ND	ND	40	ND	ND	34	ND	ND	20	ND	ND	7
Blanco-mestizo	ND	ND	43	ND	ND	31	ND	ND	22	ND	ND	3
Edad												
5 a 11 años	40	43	58	50	51	24	7	4	15	4	2	3
12 a 17 años	29	26	22	54	65	41	10	6	32	7	4	4

Fuente: INEC, EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2004; ODNA et. al. ENNA 2010. Elaboración ODNA 2011. Nota: Se refiere al porcentaje de niños niñas y adolescentes entre 5 y 17 años. ND no disponible.

Trato en la escuela

Población	Dialogar con el niño/a 2000	Dialogar con el niño/a 2004	Dialogar con el niño/a 2010	Mandar por el representante 2000	Mandar por el representante 2004	Mandar por el representante 2010	Bajar notas 2000	Bajar notas 2004	Bajar notas 2010	Castigo sin recreo 2000	Castigo sin recreo 2004	Castigo sin recreo 2010	Golpes 2000	Golpes 2004	Golpes 2010	Insultos o burlas 2000	Insultos o burlas 2004	Insultos o burlas 2010	No violento 2000	No violento 2004	No violento 2010
País	21	21	26	42	47	32	30	37	36	9	16	12	10	11	10	3	5	7	47	56	58
Área																					
Urbano	23	22	28	46	50	33	31	38	36	9	15	13	7	7	7	3	4	6	41	60	60
Rural	18	18	21	36	42	31	28	36	36	9	16	12	14	18	14	5	6	8	50	49	54
Región																					
Costa	21	19	26	45	50	31	29	35	32	12	18	15	11	11	10	2	2	3	47	54	55
Sierra	22	24	25	40	46	34	30	40	40	6	14	10	8	10	9	4	7	11	45	59	61
Amazonía	20	38	26	42	38	27	34	36	34	7	10	7	12	13	6	6	5	7	53	53	62
Sexo																					
Hombre	21	20	25	43	49	34	30	38	36	10	17	14	11	12	12	4	4	7	46	56	57
Mujer	21	22	26	42	46	31	29	37	35	8	14	11	9	10	7	3	5	6	47	56	59
Etnia																					
Indígena	ND	ND	20	ND	ND	26	ND	ND	39	ND	ND	8	ND	ND	23	ND	ND	16	ND	ND	50
Afroecuatoriana	ND	ND	26	ND	ND	31	ND	ND	32	ND	ND	15	ND	ND	17	ND	ND	3	ND	ND	49
Blanco-mestizo	ND	ND	26	ND	ND	33	ND	ND	36	ND	ND	13	ND	ND	7	ND	ND	6	ND	ND	60
Edad																					
5 a 11 años	ND	20	25	ND	43	25	ND	33	33	ND	21	18	ND	15	14	ND	6	8	ND	48	47
12 a 17 años	ND	22	29	ND	56	45	ND	45	41	ND	9	4	ND	5	3	ND	3	5	ND	70	75
Establecimiento educativo																					
Público	ND	ND	24	ND	ND	32	ND	ND	36	ND	ND	12	ND	ND	11	ND	ND	8	ND	ND	56
Privado	ND	ND	30	ND	ND	34	ND	ND	37	ND	ND	14	ND	ND	4	ND	ND	4	ND	ND	64

Fuente: INEC, EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2004; ODNA et. al. ENNA 2010. Elaboración ODNA 2011. Nota: Se refiere al porcentaje de niños niñas y adolescentes entre 5 y 17 años escolarizados. ND no disponible.

Población	Dialogar con el niño/a 2000	Dialogar con el niño/a 2004	Dialogar con el niño/a 2010
País	20	27	30
Área			
Urbano	25	24	28
Rural	17	35	35
Región			
Costa	22	28	33
Sierra	17	27	28
Amazonía	22	25	22
Sexo			
Hombre	21	29	33
Mujer	18	25	28
Etnia			
Indígena	ND	ND	40
Afroecuatoriana	ND	ND	41
Blanco-mestizo	ND	ND	29
Edad			
5 a 11 años	ND	36	41
12 a 17 años	ND	16	13
Establecimiento educativo			
Público	ND	ND	32
Privado	ND	ND	25

Fuente: INEC, EMEDINHO 2000 y ENEMDUR 2004; ODNA et. al. ENNA 2010. Elaboración ODNA 2011. ND no disponible.

Kichwa



ECUADOR MAMALLAKTAPA WAWAKUNA KAMACHI. ISHKAY CHUNKA (21) WATAKUNA TANTARISHKAMANTA

Ecuador mamallaktaka Mama kamachikwan, Wawakunapa, wamrakunapash kamachikwanpashmi kay pachapika mushuk kawsaywan chayanmi, shinapash karikunapak warmikunapakpash allí shunkuwan kamankapak mushuk kawsaywan charichun. Shinapash shinallatak katichun harkakunatapash rikuchinmi. Wawakunata rikunkapakka allí wasikunata tukuykuna tantarishpalla rikunkuna shinami mushuk Ecuador mamallaktaka charinmi.

Kay kamuka kay ishkay chunka shuk (21) watamantata rikuchinmi, runa tantarishka ruray yupayrikuy (indicadores) runakuna rikunkunashina, shinapash wawakunapa, llullukunapa wañuytami achka urayanmi; shinallatak yachana wasiman rina watayuk wawakunaka allimi witsayanmi, shinallatak kunan karikuna warmikunapash wamrakuna; wawakuna llankaytapash wakchatapash yaykuymanta achka urayanmi; shinapash, Mamallaktapika llakikuna katinmi, runakunaka mana pakta pakta katinchikchu, mana allí kawsaykamachi tiyanmi.

Mashkay yupay tantachishka shinallatak chay allichishpapash, ayllukunapa kutishuk kawsayta rikun, Mamallaktamantapa runakuna shuktak llaktaman llushina, ayllukunaka mana kawsay wiñay ushanchu, mushuk nanay unkuypashmi, llankaymanta yumaymamta mana kullkita kunchu, shuwanmi. Kay llakikunata wawakunapi rikunmi. Achkaka chay kunkarishka mamallaktamantapa ayllullaktamantapapash wawakunata rikunmi.

Kay mana pakta paktapuraka, runakaunaka achka ishkay kutin wakchami tukuy mamallaktapa runakunamanta, shinapash sinchipacha llakika kimsa kutin mana kullkita hapinkunachu.

Kuti shukrantika, kay kikin llaktapi runakuna, Africa-shamushkamanta runakuna mana wasikunata charin chaymanta kari warmi wawakunapa allí kawsayka manarak alliyanchu.

Shinapash pastakchishka yurak - mishu kari warmi wawakunaka wasi ukupi tutumanta yaku charishkaka 24 iñukunata 2001 watamanta 2010 watakama mirashkami, runa wawakunamanta Africa shamushka wawakuna chawpi pishilla mirarishkami. Kunanka 39% patsakmanta shinallatak 46% patsakmanta runa wawakuna Africa shamushka wawakunapash mana yaku tutumanta charinkunachu, shinallatak 20 wata washapi shina. Ishkay chunka watapi willay pachapi yaykuymanta kuti shuk kawsay tiyanmi.

Ishkay kutin kari warmi wawakuna wasitantarimantaka maypipash hapik willaytami charin, chay ayllullakta wawakunamanta. Shinallatak runa wawakunamanta Africa shamushka wawakuna kay maypipash hapik willaytami mana achkatachu charin. Shinapash chayta rikushpami pi runakuna kullkita charin ranti mana charinchu, shinapash kullkiyuk runakunaka TICs yaykunllami.

Shinallatak, 2004 watapika, antanikikwan (computador) llankanmi ishkay kutin wasi tantaripi, ayllullaktapika rantika mana achkachu tiyanmi; 2010 watapika chawpiman pishiyami. Shinallatak, Internet yaykuyka yachanawasi wasi tantaripika chusku kutinmi ayllullaktamanta kanmi; 2010 watapi kay llakika chawpiman pishiyami. Shinallatak mamallaktachiy yachana kullkikushka yachanpash mana pakta paktachu kan, kullkikushka yachanaka tukuy alli yachachinata charin.

Kunanka 31% pastakmanta 74% kari warmi yachakuk wawakuna Internetta

charin shinallatak antanikitapash charin, shinapash kullkikushka yachanawasipika 48% pastakmanta, 82% patsakmanta charinkuna.

Hampimanta, shinallatak wawa wañuyumanta pakallami kan runakunaka mana paktapaktallachu kan mana kawsay kamachita rikunchu. Shinami, ishkay chunka watapi wawa wañuyka uriyanmi, shinapash wakcha markakunapi chikanyashka runakunamanta wawakunaka wañushpami katin.

Chimborazomanta, Cotopaximanta, Bolívarmantapash nipanchik, chay markakunaka tukuy mamallaktamanta mana allí kawsaytachu charin kipayashkami katin iskun chunka chawpi shinami. Kay markakunapi, kutishuk kawsay ña yaykushka, chay markakunaka kipayashkami katin mana allita rikunchu. Chay shinami, chay kimsa markakunakapa runakunaka mana killkaytachu yachankuna (14%) shinallatak achikta, yakuta, ismanaukuta, kupata allichinata mana charinchu 60% patsakmanta 70% patsakmanta wasikunaka kay kimsa markakunamanta yanapak kawsaytaka mana charinchu (INEC, 2011). Shinallatak Cotopaxi markapi, Chimborazo markapi, Bolívar markapish, patsak ishkay chunka (120) kari warmi wawakunamantaka wasi ukupika allpa patatami charin. Chaymanta, chay paskashkataka manarak wichkanchu. Chimborazo markapa kari warmi wawakunaka sukta wata uriakunka, Manabí markapa kari warmi wawakunamanta kimsa kutinmi Chimborazo markapika yalli wañunkunami. Kuti shuk, Yunka suyupika mana achkachu wañun, Punasuyupika achkami wañun Antisuyu hawamanta. Mana alli achiklla yupaywillayta charinchu ima shina kan Antisuyumantaka.

Mana alli mikushkamanta Punasuyupi Antisuyupipash tiyanmi; kay ishkay suyupika kimsa kari warmi wawamanta shuk uchillayashkami, Cuntisuyu/ Yunkasuyumanta chimpapurashpa 16% patsakmantawan, shinapash ishkan-tin suyupi runakuna llaktayashka kawsanmi. Shinallatak, mana 2010 wata-manta yupaykunata charinchikchu, mana runa yupaytachu charin kunanlla mirarin, 2006 watapika ayllumanta wakcha kari warmi wawakunaka (quintil 1) shinallatak runa ayllumanta wawakunaka mana alli mikushkachukarka (40% -51%) (MCDS-PMA,2010), kay yupaykunami imashina kan runakuna mana alli kawsankapak shamuk pachaman.

Wawa yachakukkuna ña yachanawasiman rinamanta ña mana chikan chikan-chu suyumanta, kari warmipash pi kaktapash mamallaktapika achka watapi tiyashkami, shinapash chaykuna Ecuador mamallaktapika wawa kawsayta rikuchishkami. Kutishukta, ayllullaktamanta hatunllaktawanka, ña runakunapura mana chikan chikan-chu kan uktalla wichkanmi. Shinami, 2001 watapika, runa wawa shinallatak Africamanta shamushka wawakuna paypawatapi yachakushkami, 2010 watamanka kay yupayka 95% kanmi, tukuy Abyayalamantashina (95%) kay mamallaktamantapash (96%).

Kunanka, 58% patsakllata 19 watakamamanta 24 watayuk wamrakunaka ña tukuy hatunkunapa ishkayhawa yachayta (bachillerato) charinkuna. Ayllullakta hatunllaktapash ña mana alli kawsayta wichkanmi, shinallatak yachaymanta mamallaktapa waranka waranka yachakukkuna pi kashkamanta anchuyashka. Chaypimanta, shinami, hatun llaktapika 68% patsak wamrakuna ña hatunkunapa ishkayhawa yachayman chayarkami, ayllullaktapika 37% patsakllami chayashkami. Shinallatak, kayta, 62% patsakmanta yurak mishu wamrakuna tukuy yachayman chayashkami, shinapash 44% shinallatak 32% Africa shamushka runa wamrakunallami usharkami. Kay yachaymanta rikuy charinchikmi, imashinashi CIDNwan wichayashkami, shinapash ña hatun wamra tukushpaka yachaymanta sakishkami, anchuyashkapash.

Wiñaykawsaymanta ishkay kutinmi shitashka, runawamra Africa shamushka yachakuk wawakunaka llankakkunami kankuna, shuknikiyashka, runa, Africa shamushka wamrapa wasipika achka llakiman yaykushkami. Kari warmi wawakuna llakakkuna shina: 43% shinallatak 32% 8 watamanta 17 watakama

llankakuknami karka, paymanta 56% runa wawakunaka mana yachanawasi-man rik kashkachu, Africa shamushka wawakunaka mana shinachu kashka paykunaka achka llakita charishkami: chunka kari warmi Africa shamushka wawakunamanta kanchis mana wakchamanta llukshishkami shinallatak mana yachaytapash charishkachu.

Runa, Africa shamushka wamrapuraka, ayllullakta kawsakkunaka, kari warmi wawakuna patsakmanta ña chawpiman urayashkami. Shinapash, yurak-mishu wawakunamanta, runa, Africa shamushka wamrakunaka kunankama shinallami katinmi. Punasuyupa markaka – achka runa chariyuk- kunankama kari warmi wawa llankakkuna tiyanmi. Shinami, Chimborazo, Loja, Cotopaxi, Bolívar markakunaka 5 watayu wawakunamanta 17 watayuk wawakunakama llankakkunami kankuna, kaykunawan kunakama wawakunaka llankashpami katinkuna ayllukuna mikuyta charinkapak, kaykunaka Punasuyupa runakuna shinami katikuna. Shinallatak kayllan markakuna_ Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe El Oro, Lojapasn- wawakunapa llankayka achkami kan, chinchay kayllapi (frontera) hamunpami. Kuti shukka, Africa shamushka wawa llankakkunaka ñami urayashka kutin runa, yurak - mishu wawakunamanta, wawa llankakkunalla kutishunk NINIs, shinapash achka llakita charin. Shinapash kaykuna urayashkami, 2001 watamanta 2010 watakama yura- mishu, runa wawakunaka 70% patsak 60% patsakpash karmi, Africa shamushka wawakunaka 60% patsak 40% patsakpash karka. Chay rantika, Ponce Falconí mashkaktamanta, ishkay chunkachishka watamantaka kayta rikunmi, kimsa kutin watapuraka (2006- 2009) wawakunaka shinallatak katinmi mana wawa llankaymantaka mana urayyakushkachu, shinapash kari warmi wawakunaka llankashpami katinkuna, ashtawanka ayllullaktapi achka wakchami kankuna (Ponce y Falconí, 2011)

Rikuchikapak kamachikka runa, Africa shamushka wawakunaka, tantari runakunata ashtawan anchuchishka: 16% patsakmanta 11% patsakmanta kari warmi Africamanta shamushka runa wawakunapash, mana kikin pankatachu charin. Kutishuk tantarika runa warmi wawakuna llakishkaka hatun markakunamantami kan: Guayas marka Pichincha markapi kari warmi wawakunaka mana kikin pankatachu charin.

Kay machkawanka imashina kanchik rikuchinmi, kay 21 watamanta, imashina wawakuna wamrakuna ñukanchikpa Mamallakta kan rikuchichink. Kay purinaka ishkay chunka watakunamanta imashina kutishuk shina kanmi, shina-pash kullikamaymanta, runakunamantapash kapakkamay shitashkami chay hatunyachishka chay mushuk kishpichik kawsaymanta, kaykunaka katishpa katishpa shamushkakuna shinallatak anchuchishpa tukuypak kapakkamay (política pública) kay watakunapi kunankaman kawsarikun, ari muyuykuna rurarka alli Mamallaktachiy (Estado) alli kawsankapak, shinapash manarak achiklla katinchu, ashaku achikllami kan.

Patsak XXI watamantaka kay chunka wata kallari ñawpapika ñukanchik Mamallaktapa wawakunata wamrakunata rikunkapakka achka mutsuykuna tiyanmi chaypakka tukuy runakuna tantarishpa allichinami kanchik. Chaymanta, kunan, tukuykunapa kapakkamaytaka (política pública) runakawsay kamachikwan allichishpa hatunyachishpa katinakanchik, shuk nikika kari warmi wawakunata wamrakunata rikuchinami kanchik, ashtawanka chay shitashka wawa wamrakunata rikuchinami kanchik. Arimi, Dananipa yuyayta hapishpaka, runakuna tantarika kapakkamay rikuchishpa hatunyachin (2004)-chay mushuk yuyaykunawan Mamallakta kamachikwan ari nichun – shinaka runakunapakka mushuk kawsay charichunka shinallatak paypa kamachikwan tukuy kawsaypi katikunkuna.





Alejandro Agudo Sanchíz

Doctor en antropología social por la Universidad de Manchester, Reino Unido. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México. Ha publicado numerosos capítulos de libro y artículos de revista sobre desarrollo social y políticas públicas, así como sobre violencia, conflicto étnico y agrario, y formaciones locales del Estado nacional. Es coeditor del libro (Trans)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales (México, Universidad Iberoamericana / El Colegio de México, 2011).

Yerko Castro Neira

Doctor en antropología por la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana-Ciudad de México. Desde hace una década se ha centrado en el estudio de la migración internacional de México a Estados Unidos y sus relaciones con la justicia, particularmente en la manera en que las sociedades enfrentan sus transformaciones en un mundo dibujado por la globalización económica y laboral. Entre sus publicaciones consta el libro: En la orilla de la justicia. Migración y justicia en los márgenes del Estado (México, UAM-I / Juan Pablos Editor, 2009).

Gioconda Herrera Mosquera

Doctora en sociología por Columbia University, Estados Unidos. Desde 1998 es profesora de sociología y estudios de género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador. Sus intereses de investigación y sus publicaciones se han centrado en el estudio de la migración internacional, del Estado y las relaciones de género.

Analía Minteguiaga

Licenciada en Ciencia Política y Máster en Políticas Sociales por la Universidad Nacional de Buenos Aires, UBA. Es doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México. Actualmente es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Argentina, CONICET, e integrante del Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Además, trabaja como docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, IAEN. Ha sido autora y co-autora de diversos artículos en torno a las temáticas de las políticas sociales y las políticas educativas. Recientemente ha publicado el libro "Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina" (FLACSO-México, 2009).

Santiago Ortiz Crespo

Tiene una maestría en políticas públicas, y es doctor en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador. Actualmente coordina el Programa de Desarrollo Territorial y es el responsable de las maestrías de Desarrollo Local Territorial y de Desarrollo Rural en esa misma institución académica. Vinculado a procesos de formación de movimientos sociales, ha realizado investigaciones en torno a organización territorial del Estado, ciudadanía y participación tanto a nivel urbano como en municipios rurales e indígenas. Es autor de varios artículos y libros en torno a dichos campos analíticos.

Diego Pólit Corral

Antropólogo. Entre 1985 y 1994 trabajó en el Programa de Defensa de los Derechos del Niño en el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, INNFA. Desde 1994 trabaja en el Centro Ecuatoriano de Capacitación y Formación de Educadores de la Calle, CECAFEC. Ha sido consultor para diversas organizaciones en temas de familia, protección integral, protección especial, participación y buen trato. Ha participado en la formulación y ejecución de diversos programas de formación orientados a modificar las formas de relacionamiento cotidianas entre adultos (padres, madres, docentes, y profesionales de instituciones), y niños y niñas.

Franklin Ramírez Gallegos

Sociólogo. Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador.



ACNNA	Agencia de Comunicación de Niños, Niñas y Adolescentes
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
AMIE	Archivo Maestro de Instituciones Educativas
AP	Alianza País
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BM	Banco Mundial
CAI	Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores
CCNA	Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CDP	Centro de Protección de Derechos
CECAFEC	Centro Ecuatoriano de Capacitación y Formación de Educadores de la Calle
CEIDAS	Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAR	Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social
CIADI	Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONeptI	Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Substancias Estupefacientes y Sicotrópicas
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
CPV	Censo de Población y Vivienda
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
CW	Consenso de Washington
DANS	Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud de la Población Ecuatoriana menor de 5 años
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DNI	Defensa de los Niños Internacional
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito

DP	Democracia Popular
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
DyA	Desarrollo y Autogestión
ECUARUNARI	Ecuador Runacunapak Rikcharimui
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EDNA	Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador
EIFC	Educación Infantil Familiar y Comunitaria
ENDEMAIN	Encuesta Demográfica de Salud Materna Infantil
ENNA	Encuesta Nacional de Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil
EMENDUR	Encuesta de Empleo y Desempleo Urbano Rural
EMENDINHO	Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares
FMI	Fondo Monetario Internacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GLBT	Gays, Lesbianas, Bisexuales y Transgéneros
ID	Izquierda Democrática
IDNS	Índice de cumplimiento Derechos de la Niñez
IDN 1	Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez en los primeros años (0-5 años)
IDN 2	Índice de Derechos de la Niñez en edad escolar (6-11 años)
IDN 3	Índice de cumplimiento de los Derechos de la adolescencia (12-17 años)
IIEPI	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFA	Instituto Nacional de la Familia
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
JUCONI	Fundación Junto con los Niños
MAS	Movimiento Al Socialismo
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MPD	Movimiento Popular Democrático
MRRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
PAE	Políticas de Ajuste Estructural

PIB	Producto Interno Bruto
PK	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ODNA	Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventudes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
ORT	Terapia de Rehidratación Oral
OSE	Observatorio Social del Ecuador
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
TICS	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UIPI	Unión Internacional de Protección de la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia)
UNESCO	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas
WHO	World Health Organization

Si no modificamos el presente, mañana, esa niñez y adolescencia excluida, invisibilizada y violentada, pasará a la adultez reproduciendo y perpetuando a la violencia como única forma de relacionamiento humano.



Observatorio
de los Derechos
de la Niñez y
Adolescencia



ISBN 978-9942-9890-0-0



9 789942 989000