

# estado del país

**informe cero**

Ecuador  
**1950-2010**



# estado del país

## Informe cero. Ecuador 1950-2010

**Adrián Bonilla Soria**, FLACSO, presidente

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

### Comité editorial

**Alfredo Astorga**, Contrato Social por la Educación

**Betty Espinosa**, FLACSO Sede Ecuador

**Fernando Carvajal**, Universidad de Cuenca

**Gustavo Solórzano**, ESPOL

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación

**Margarita Velasco**, ODNA

**Miriam Aguirre Montero**, PUCE

**Nelson Reascos**, PUCE

**Edición:** Otto Zambrano Mendoza

**Corrección:** Eugenia Wazhima

### Diseño

**y diagramación:** Santiago Calero

**Fotografías:** Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

**Apoyo:** Gabriela Barba

**Impresión:** Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

# Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
<b>Cultura</b>	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
<b>Economía</b>	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
<b>Política</b>	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
<b>Social</b>	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

# 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

**Soledad Álvarez Velasco**

*Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*

### Introducción

Ecuador finaliza la primera década del tercer milenio con la aprobación de una nueva Constitución, la vigésima de su historia republicana. Al igual que en la Carta Magna de 1998, en esta última, en varios de sus artículos (específicamente el 45, 46 y 47), se estipula que es obligación del Estado, de la sociedad y de la familia reconocer y garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atendiendo al principio de su interés superior sobre los de las demás personas (artículo 45, Constitución de la República del Ecuador, 2009: 34). Esta plena garantía estatal y societal, no solo está destinada a los derechos fundamentales que la niñez y adolescencia ecuatorianas tienen como seres humanos, sino que además se dirige a los derechos propios de su edad. Esto implica que el Estado debe asegurar, entre otras cosas, el derecho a la integridad física y psíquica; a la identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura; al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia; a la participación; al respeto de su libertad y dignidad y a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades (artículo 44, Constitución de la República del Ecuador, 2009: 34-35). La incorporación de este amplio abanico de derechos da cuenta, por un lado, de claros avances en favor de la infancia, por lo menos en términos legales, y, por otro, de la visibilidad e importancia que para el Estado y la sociedad tienen los niños, niñas y adolescentes en Ecuador del siglo XXI.

Sin embargo, este favorable escenario no siempre fue así. Hace cinco décadas los niños, niñas y adolescentes estaban completamente invisibilizados en la esfera pública; no eran prioridad en la agenda nacional; no se los concebía como individuos autónomos, independientes y con particularidades etarias, de género o culturales; su voz no era escuchada y menos aún podían participar en la toma de decisiones; es más, ni siquiera se los consideraba como sujetos de derecho. A mediados del siglo XX, los niños era vistos más bien como “adultos menores” o “seres incompletos” en transición a la adultez. De ahí que era una prioridad corregir sus desviaciones y anormalidades para asegurar su correcto ingreso al mundo de los mayores. Su voz y su identidad solo se hacían presentes en la esfera pública en tanto superasen esa minoría de edad, o cuando se los vinculaba con la pobreza, la insalubridad, el abandono o el robo. Como menores, infractores y pobres eran entonces objeto de políticas públicas de intervención y, sobre todo, de corrección.

No cabe duda que en 50 años la concepción de lo que es la niñez y la adolescencia ha dado un giro significativo. Del anonimato y la indiferencia, los niños, niñas y adolescentes han pasado a ser uno de los ejes fundantes de la construcción de la ciudadanía en el país. Ese tránsito, de ser simples objetos de intervención a ser sujetos de derechos, ha tenido lugar ya que tanto en la esfera pública como en la privada se ha ido (re)construyendo la concepción de quiénes son

los niños, las niñas y los y las adolescentes, del rol social que cumplen y de los derechos que tienen. En ese proceso de cambio, tanto el contexto nacional como el internacional, han tenido una influencia directa. Por ejemplo, a nivel mundial, en términos de concebir a la infancia como sujeto de derechos y de ampararla bajo un nuevo código universal, la firma de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 tuvo una trascendental incidencia. Asimismo, en el ámbito nacional y desde la sociedad civil, la conformación del movimiento a favor de la infancia ha bregado, desde hace más de dos décadas, para que efectivamente se gesten transformaciones en el marco legal del país, en las políticas a favor de la infancia y en los modos de convivencia cotidiana con la niñez y adolescencia ecuatorianas.

Ese tránsito de cinco décadas ha repercutido en importantes mejorías en las condiciones de vida y en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, en un país desigual y pobre como Ecuador, aún quedan importantes desafíos por cumplir. Quizá dos de los más apremiantes y complejos sean, por un lado, cerrar la enorme brecha existente entre esos clarísimos avances legales y las condiciones reales de vida de la niñez y adolescencia ecuatorianas. Entre el marco jurídico a favor de la infancia, como el que se estipula en la reciente Constitución ecuatoriana, y su puesta en práctica, parecería que todavía sigue existiendo un enorme abismo. Por otro lado, y como resultado directo de ese primer desafío inconcluso, lamentablemente la relación con los niños, niñas y adolescentes sigue estando mediada por una relación de poder adultocéntrica que continuamente imprime formas de violencia en la convivencia diaria y que data desde hace más de cinco décadas. Modificar los modos de relacionamiento y permitir que la niñez y la adolescencia crezcan y se desarrollen libres de diversas formas de discriminación, maltrato y violencia, sigue siendo un pendiente urgente para el Estado y la sociedad civil.

El objetivo central de este artículo es revisar precisamente ese tránsito gestado a lo largo de 50 años, sus avances y sus actuales limitaciones. ¿Cómo pasaron los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos de ser concebidos prácticamente como “seres incompletos” a sujetos con derechos? ¿Cuál ha sido la incidencia en la esfera pública y privada de ese tránsito?

A lo largo de esta exploración pretendemos arrojar algunas respuestas a estas interrogantes. Para ello, hemos dividido este análisis en cuatro partes. En una primera sección, haremos una breve revisión, de corte más bien histórico, por las últimas cinco décadas, para comprender cómo y por qué se produjo ese giro en la concepción de la niñez y adolescencia. Ese recuento histórico nos permitirá arribar a una segunda sección en la cual pretendemos identificar los principales avances, sobre todo en términos legales, que en Ecuador se dieron a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en 1990, un punto de inflexión que marca un antes y un después en ese tránsito hacia los derechos. Contraponiendo esas mejorías legales con las condiciones de vida de la niñez y adolescencia ecuatoriana, en la tercera parte pretendemos explorar, a partir de la revisión de algunos indicadores sociales del país y del Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN), producido por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), algunas de las limitaciones y retrocesos que todavía persisten y que no pueden comprenderse sino como producto de un país desigual como es Ecuador. Finalmente, concluiremos con ciertas conjeturas sobre lo que ha significado para el país ese histórico tránsito que devela importantes avances, pero también clarísimos desafíos y varios “pendientes” frente a la niñez y adolescencia ecuatorianas. Solo identificando esas limitaciones, el Estado y la sociedad civil podrán dar cabida a nuevas acciones, para que en las próximas décadas se pueda cumplir, no solo con el compromiso adquirido hace 20 años con la firma de la convención, y con ello continuar con esos cambios históricos gestados a lo largo de cinco décadas, sino también para que ese abanico de derechos incorporados en esta vigésima Constitución sean efectivamente una realidad.

### 1. De “seres incompletos” a sujetos de derecho

En 1938, durante la dictadura del general Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) se creó y aprobó el primer Código de Menores. Aparentemente la incorporación de este marco legal a la Constitución de ese entonces nos haría suponer que en Ecuador, desde hace más de 60 años, ya existían avances en términos de una legislación a favor de la infancia.

Sin embargo, el propósito del primer código no era exactamente ampliar los derechos de la niñez y adolescencia, sino más bien crear un mecanismo legal que permita al Estado ecuatoriano revertir las “desviaciones sociales” de los “menores infractores”. Es decir, que ese marco legal fungía más bien como un aparato de control y corrección social, donde los niños, las niñas y adolescentes eran objetos de intervención al ser preconcebidos, indistintamente, como “menores” portadores de diversas anomalías que urgían ser corregidas para mantener el orden y el equilibrio social (ODNA, 2003: 27-29).

Ese sentido interventor y corrector presente en el primer código, no era en lo absoluto ajeno al espíritu de la época. De hecho, a lo largo de las primeras décadas del siglo XX, en varios países del continente americano y europeo, también se expidieron las primeras legislaciones destinadas a los menores.<sup>1</sup> Si algo tenían en común esos primeros códigos, y el ecuatoriano no era una excepción, es que estaban fundamentados en la Doctrina de Situaciones Irregulares, que no solo determinó esas primeras legislaciones dedicadas a la infancia, que en la mayoría de los países permanecieron vigentes hasta la década de los ochenta del siglo pasado, sino también la concepción y, por ende, la relación que el Estado, la sociedad civil y la familia tendrían con la niñez y la adolescencia.

La Doctrina de Situaciones Irregulares, 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, requerían la intervención directa del Estado o la

familia para asegurar una formación de individuos rectos, obedientes, productivos, y que le sean útiles al porvenir y al orden social.<sup>2</sup> Así, esta primera etapa vital de todo ser humano era considerada como menor, menos válida y, sin duda, 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 podían intervenir y reformar a esos menores que en el futuro próximo tendrían cabida en el espacio público al llegar a una etapa mayor, la adultez. Dentro de esta doctrina se estipulaban dos posibles situaciones para los menores: una situación de regularidad o normalidad, en la cual esa intervención y formación estaba a cargo del núcleo familiar, específicamente de la madre, y una circunstancia de irregularidad o anormalidad, donde los menores, al quedar fuera del conjunto 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 societal— tutelar, proteccionista, reformador e incluso paternalista hacia los menores, quienes por ser considerados como seres desvalidos, e incluso “incompletos”, requerían 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 esas 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

<sup>1</sup> Al pasar revista por diversas legislaciones americanas y europeas se constata que, entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, se adoptaron nuevos marcos legales destinados a los menores, y además se crearon nuevas instituciones públicas, como ministerios o tribunales, para la atención de menores “desviados”, sobre todo de niños y jóvenes delincuentes, callejeros o pobres. Entre los ejemplos de países americanos constan: Argentina, país en el que en 1919 se expidió la Ley de Patronatos de Menores y en 1938 la primera legislación para la creación de Tribunales de Menores; Brasil, donde se aprobó la Ley sobre Menores Delincuentes en 1921 y cuatro años más tarde el Código de Menores; Canadá, que en 1929 elaboró la *Juvenile Delinquent's Act*; Colombia, país en donde desde 1920 existe la figura del juez de menores; Estados Unidos, que a finales del siglo XIX creó el primer Tribunal de Menores; México, donde en 1926 se fundó el Tribunal Administrativo para Menores y en 1928 se erigió la Ley sobre Prevención Social de la Delincuencia Infantil, y Uruguay, donde en 1911 se expidió la Ley de Protección a Menores que en 1934 se convirtió en el Código del Niño, que sirvió como base para la elaboración del Código de Menores ecuatoriano. Entre los países europeos están: Francia, donde en 1912 se dictaminó la Ley sobre Tribunales para niños y adolescentes; Holanda, que para 1921 ya contaba con Tribunales para Menores; Inglaterra, país que en 1847 aprobó la *Juvenile Offender's Act*, en 1905 las Cortes Juveniles y en 1908 el Código de Protección a la Infancia; y Alemania, en donde en 1900 ya se expidió la Ley Alemana de Educación Previsora dirigida a la juventud delincuente y en 1923 la Ley de Tribunales para Menores (Arellano, 2008; Blanco Escandón, 2006: 88-106).

<sup>2</sup> En 1899 se creó 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 delincuentes jóvenes, cuya función, además de punitiva, era correctiva y educativa. Fue tal la novedad de contar con una instancia pública como ese 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 Vásquez y Guijarro Granados, 2002; Sainz Cantero, 1991).

los *menores*. Así, emergieron nuevos ministerios públicos, como el de educación, salud, asistencia y previsión social; los tribunales, juzgados, internados y reclusorios para menores se multiplicaron, al igual que los hospitales y las escuelas; y, además, varias instancias benefactoras que acogían a menores en situación irregular fueron copando la escena pública (Laje, 1993; Alzate Piedrahita, 2002; ODNA, 2003: 22-25; Castillo Troncoso, 2003: 2-5).<sup>3</sup>

El espíritu de la época configuró una relación adultocéntrica, donde los menores eran concebidos como objetos de tutelaje e intervención, sin particularidad alguna y sin presente, sin voz y, por supuesto, sin ser sujetos de derechos. Las aparentes irregularidades de las que eran presa estos menores, así como su condición de seres desvalidos y hasta “desviados”, desde esta doctrina, no eran provocadas tanto por contextos marcados por un desarrollo socioeconómico desigual, inequitativo e injusto, cuanto por supuestas características propias y hasta “naturales” de ser un menor de edad, o un ser aún “incompleto”.

En el caso ecuatoriano, esta concepción estuvo presente desde el primer Código de Menores y se la mantuvo por más de cinco décadas. A pesar de que este marco legal fue modificado en cuatro ocasiones, 1969, 1976, 1984 y 1992, solo hasta la última reforma, en 2003, la Doctrina de Situaciones Irregulares sería suplantada definitivamente. Hasta entonces, términos como “infancia descarriada”, “delincuencia juvenil” o “menores anormales”, no solo que eran recurrentes en el vocabulario jurídico ecuatoriano, sino que además se plasmaban en las relaciones cotidianas que se tejían en torno a la niñez. Así, tanto la primera legislación como las sucedáneas, pretendían regular la protección de esos “menores descarriados”. Sin embargo, el énfasis estaba puesto en un tipo de protección encaminada a la intervención y modificación del comportamiento de esos niños y jóvenes en situación de irregularidad. Desde 1938, al hablar de menores, la legisla-

<sup>3</sup> Lo 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; Calderón Beltrán, 2008).

ción ecuatoriana se refería entonces a un “objeto de corrección”, y el “tratamiento” previsto era, bajo un modelo de tutelaje público, aislar a los menores para revertir “enfermedades sociales”. En esta tarea, el sistema judicial, la asistencia pública, la medicina y la educación incidieron directamente. El marco legal jugó un rol determinante al crear figuras, que representando al Estado y desde la esfera pública, podrían asumir la tutela de la niñez. Desde entonces, abogados, médicos y educadores serían los encargados de reformar, desde diversos ámbitos, a los menores. En la esfera privada, por su parte, la relación adultos-niños estaría también mediada por la autoridad y la necesidad de disciplinar e imponer modos de comportamiento “correctos”, de tal forma que se encaminara a los niños hacia la adultez (ODNA, 2003: 27-31).

### 1.1. La asistencia pública<sup>4</sup>

La expresión más concreta de esa concepción fue la creación, en 1927, de la Asistencia Pública. Esta institución social sería la encargada de atender y reformar a todos aquellos que se encontraban en situación de riesgo y vulnerabilidad, como mendigos, ancianos, madres embarazadas y, por supuesto, menores en situación irregular. Entre los servicios que administraba la asistencia constaban hospitales, orfanatos, casas cunas, hospicios y correccionales de menores. Durante la década del cincuenta, la prioridad de esta institución social fue la educación y la salud de esa población en riesgo. A finales de la década del sesenta, y durante toda la década del setenta, gracias al *boom* petrolero, su papel fue mucho más activo, sobre todo en términos de proveer servicios sociales y promover el desarrollo del país, conservando un tinte intervencionista y correctivo en su accionar. En esa época, la Asistencia Pública pasó a ser el Ministerio de Previsión Social y Trabajo que, en 1979, se transformó en el Ministerio de Bienestar Social. Entre las funciones que el nuevo ministerio asumió, de cara a la protección infantil, constaban: administrar la internación de menores, regular el tema de adopciones, controlar las responsabilidades paternas, entre otras. A partir de la década de 1990, la función de esta entidad pública —intervenir y reformar— inicia un proceso de modificación muy acorde con procesos sociales y

<sup>4</sup> El breve repaso histórico que realizaremos a partir de esta sección se basa en el estudio: “La niñez y la esfera pública en el siglo XX”, elaborado por el ODNA y que forma parte del *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia*. Ver: ODNA, 2003.

políticos, nacionales e internacionales, que apuntaban a cambiar el modelo de las políticas públicas: de ser interventoras y reformadoras a basarse en un enfoque de derechos, donde los menores pasarían a ser concebidos como niños, niñas y adolescentes con derechos. Actualmente, esta instancia pública, recientemente nombrada como Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (MIES), si bien continúa formulando y aplicando, desde un enfoque de derechos, medidas de protección para la niñez y adolescencia, mujeres, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos, también tiene a su cargo, entre otras tareas, administrar programas y políticas sociales basadas en transferencias condicionadas y en la participación de la población beneficiaria, como el programa del Bono de Desarrollo Humano (ODNA, 2003: 27-29; Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2010).

### 1.2. La salud

En el ámbito de la salud, más que en ningún otro, los hallazgos de las primeras investigaciones científicas sobre la población determinaron la forma de intervención hacia la niñez. En 1923 se llevó a cabo uno de los primeros estudios cuantitativos sobre la situación de los *menores*. Analizando la información recopilada en los certificados emitidos por el Registro Civil, se constató que a principios del siglo XX, por cada 100 nacidos vivos, 40 morían (Clark, 1995 en ODNA, 2003: 17). Según esa primera investigación, alarmantemente las causas que provocaban ese alto número de muertes tempranas (prácticamente la mitad de todos los nacidos vivos) eran prevenibles. La pobreza que aquejaba al país era una de las principales causas para que las condiciones de vida de la mayoría de la población sean sumamente limitadas e insanas. Entre las causas que producían la mortalidad de los recién nacidos estaban: desnutrición, malos hábitos alimenticios, falta de higiene en la vida cotidiana, hacinamiento, poco o nulo control médico, padecimiento de enfermedades digestivas y respiratorias, entre otras. Este primer retrato, por cierto nada alentador, de la salud y de las condiciones de vida de la niñez en particular y de las y los ecuatorianos en general, se convirtió en la principal justificación para que, desde el ámbito de la salud, modificar los insanos hábitos de vida de la población se convierta en un objetivo prioritario de atención pública. Solo transformando esas

condiciones de pobreza y de insalubridad se podrían evitar muertes tempranas. Desde entonces, la mortalidad infantil se convirtió en un indicador clave para medir los avances y/o limitaciones en las condiciones del país. Si se pretendía contar en el futuro con individuos productivos que ingresaran al mundo adulto y que llevaran al país por las sendas del “progreso”, era fundamental, entonces, asegurar su cuidado e intervenir a favor de su buena salud (ODNA, 2003: 17-19).<sup>5</sup>

Para ello, el Estado diseñó una serie de políticas de intervención en la salud de la población, y sobre todo en la de los menores. En esta tarea, las mujeres se convirtieron en las mejores aliadas para el Estado. El cuidado de la familia, con el afán de asegurar su supervivencia y el crecimiento sano de los niños, se convirtió en uno de los campos de injerencia estatal donde las mujeres, particularmente las madres, cumplieran un rol clave. Así, desde las primeras décadas del siglo XX, la dupla madre-hijo ha sido considerada el fundamento de la intervención social, particularmente de las políticas de salud hacia la población más vulnerable como son los niños. No es de extrañarse que asegurar la buena salud y educación de las madres, para que cumplan con el rol de

<sup>5</sup> El ODNA (2003) hace una importante referencia a cómo durante las primeras décadas del siglo XX se planteó la necesidad de “civilizar” a la población. Para ello, se adoptaron ideas y comportamientos “modernos”, basándose en aquello que acontecía en países europeos considerados el modelo a seguir. Así, la higiene, desde la biológica y social (dicho de otro modo el “blanqueamiento” de la población) figuraba como uno de los elementos claves de ese supuesto bienestar que tendría que alcanzarse. Para ello, era responsabilidad pública luchar contra enfermedades y promover entre la población, sobre todo entre la marginada y en situación de irregularidad (además de la niñez, pobres y ancianos, se incluía en la lista a indígenas), comportamientos como aseo corporal, educación sexual, respeto a las personas y pautas de convivencia (ODNA, 2003: 17-18). Esta perspectiva solo se comprende como parte de un proyecto epocal mayor: el positivismo, como base del proyecto moderno. Este modelo se funda en una analogía biológica, donde la sociedad es concebida como un órgano compuesto por partes integradas que cumplen funciones específicas en el mantenimiento de un equilibrio de ese cuerpo social. Si la sociedad era un organismo, entonces la forma de investigarlo era a partir de “la física social”, que, a partir del análisis de sus partes, podría dar crédito de leyes generales del funcionamiento social. Como parte de esta concepción, la influencia del legado de Darwin también tuvo un gran eco. Así, la selección natural de las especies también se trasladaría a la comprensión de la realidad social, legitimando la existencia de razas superiores e inferiores, y sobre todo confirmando la existencia de estadios de desarrollo superior. A partir del darwinismo social se justificaría, entonces, la intervención en aquellas razas inferiores, débiles y prácticamente anómalas que no habían logrado alcanzar un estadio de progreso mayor. Evidentemente, dentro de la concepción positivista existe un modelo ideal al que apunta esa superioridad racial y ese estadio de progreso mayor: el modelo de sociedad europea occidental, donde el hombre de raza blanca sería quien detente el grado mayor de progreso y las sociedades europeas, particularmente Francia, Inglaterra, Alemania o los países nórdicos serían los modelos a alcanzar. El positivismo, como forma de conocimiento y de intervención social, concebido dentro del proyecto moderno, fue importado a nuestros países y traducido en la adopción de medidas de intervención social en ámbitos legales, educativos, médicos y sociales (Beltrán Villalba, 2003: 75; Sánchez de Horcajo, 1996: 33; Zea, 1985: 29-35).

interventoras en la esfera privada, también se haya convertido en una prioridad de la acción estatal. De este modo, y solo a través de la injerencia de las madres, la apuesta estatal ha sido transformar aquellos hábitos que al interior del hogar puedan frenar el crecimiento sano de los menores. Por ejemplo, “vicios” como el alcoholismo, la promiscuidad, la falta de higiene, han debido ser eliminados y, a su vez, se ha impulsado una “crianza científica” de los menores, incluyendo el cuidado prenatal y fomentando la lactancia materna (ODNA, 2003: 17-20). Vale la pena señalar que el “vicio” del maltrato y la violencia cotidiana al interior de los hogares ha sido, sin duda, el mayor desafío que desde hace casi siete décadas todavía está pendiente. Como parte de esa concepción adultocéntrica, de imposición e intervención, madres, padres y también otros familiares han perpetuado un modo de relacionamiento hacia los *menores* fundado en la jerarquía de poder, en el autoritarismo, y tiñendo a la convivencia diaria con diversas formas de violencia que han terminado convirtiéndose en los “normales” modos de relacionamiento con la niñez. Esta temática será profundizada en los siguientes apartados.

Así, y desde las primeras décadas del siglo XX, intervenir en la salud de los *menores* de la mano de las mujeres ha sido una estrategia clave del Estado. Es más, cuando se creó el Ministerio de Salud en 1967, el binomio madre-niño se convirtió en uno de los pilares de las políticas de salud y del Sistema Nacional de Salud. Esta estrategia de intervención otorgaba a las mujeres un rol social particular y sumamente cargado: sobre ellas recaía directamente la responsabilidad de educar y asegurar la supervivencia saludable de la familia, mantener una vivienda higiénica, cuidar a los niños y niñas, velar por su buena alimentación, cumplir con controles de salud, e incluso asegurar que los niños vayan a la escuela. Así y de manera exclusiva, la saludable reproducción social, en casi todos los aspectos, quedaba en las manos de las mujeres. De hecho, para extender y asegurar esa protección de la infancia por fuera del hogar, las mujeres nuevamente fueron vistas como el segmento de la población que debía entrenarse para desempeñar profesiones relacionadas con el cuidado y protección: siendo enfermeras y/o parvularias (ODNA, 2003: 20-22).

A partir de la década del ochenta, este modelo sufre varios cambios. Particularmente se ha ido modifi-

cando la concepción de lo que implica intervenir en la salud de la niñez y también del rol tradicional que han debido jugar las mujeres. Por un lado, los niños y las niñas ya no solo vistos como objetos de intervención biológica, sino como seres con múltiples necesidades intelectuales, emocionales, sociales, además de biológicas, y, sobre todo, como individuos con derecho a la salud. Es decir que el Estado y la sociedad ya no solo intervienen para asegurarse de que en el futuro el país contará con adultos sanos y productivos, sino que deben, en el presente, garantizar el derecho que todo niño y niña tiene a una buena salud física y emocional.

Por otro lado, el hecho de reconocer el papel de la mujer en la vida social, económica, política y cultural del país, más allá de su rol de madres e interventoras en la esfera privada, o como simples reproductoras de un orden social dado, ha provocado importantes cambios en el modo de concebir la acción pública y las interrelaciones en la vida cotidiana. Desde mediados de la década del ochenta, se fueron configurando nuevas estrategias de participación comunitaria en la salud que, sumadas a la escolarización de las niñas, especialmente en el campo, abrió espacio a otra forma de participación de las mujeres en las estrategias de desarrollo. En esa época, la mujer y la lucha por sus derechos fue una de las causas fundamentales de la movilización social, a nivel nacional e internacional, hecho que incidió directamente en el debate por los derechos de la niñez, y en particular de las niñas. Al igual que en el modelo de las políticas asistencialistas frente a la niñez, solo fue hasta finales de la década del ochenta que se dan las primeras modificaciones en el modelo de atención hacia la salud pública, delineando estrategias para adoptar un modelo de prevención con la activa participación de la niñez, de las madres y también de la comunidad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Con el impulso del Ministerio de Salud, a finales de la década del ochenta, por primera vez se reconoció el valor de la salud preventiva como parte de la cultura de la comunidad. Esta nueva estrategia de acción pública se basó en un modelo educativo que incorpora activamente a la población como parte de una estrategia integral de construcción comunitaria y ciudadana, al contrario de un modelo de intervención y corrección. Entre los objetivos de esta estrategia desde la salud, se definió el establecimiento de servicios comunitarios de salud cercanos a la población, con una orientación integral dirigida al individuo, a la familia, a la comunidad y al medio ambiente, y no solo al binomio madre-hijo. La atención puso énfasis en la participación comunitaria y en la educación sanitaria (ODNA, 2003: 21-22).

### 1.3. La educación

El ámbito educativo, por su parte, fue considerado hasta las primeras décadas del siglo XX, como una extensión del hogar. Es decir que la concepción y el tipo de intervención que se tenía sobre la niñez al interior de la familia fue trasladada a la escuela. Así, si las relaciones entre padres e hijos estaban determinadas por una noción jerárquica y autoritaria, de invisibilización de los menores, e incluso de maltrato y violencia permanentes, esos mismos patrones migraron al aula permeando las relaciones maestro-alumno. Ya desde el siglo XIX, la familia ecuatoriana operaba como una suerte de “escuela doméstica”, donde los padres tenían la misión de formar y corregir a los menores, mientras que las madres, además de cumplir con un rol de reproductoras sociales —al que ya hicimos referencia en el apartado anterior—, tenían a su cargo la instrucción religiosa y moral. Por tanto, si la escuela era concebida como la extensión de la familia, no es de extrañarse que la relación con el maestro también fuera jerárquica, basada en mecanismos de obediencia, vigilancia y control; en sistemas de premios y castigos; y en una permanente combinación de instrucción instrumental, memorística y formas de maltrato y violencia cotidiana. A finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, en el ámbito educativo interesaban más las capacidades que los adultos (sean padres, madres o maestros) tenían para intervenir y corregir a los menores, que las propias necesidades de conocimiento que los niños podían tener (ODNA, 2003: 22-23).

No fue sino bajo la influencia del laicismo liberal —en las primeras décadas del siglo XX— que esta concepción de la educación inició un proceso de transformación. Uno de los cambios más importantes fue que la educación, por primera vez, pasó a depender directamente del Estado, concibiéndola como una institución independiente de la familia, la Iglesia o la caridad. Como parte de ese proceso de cambio, se fueron adoptando, además, nuevos modelos educativos que proponían un giro no solo en la propuesta pedagógica y en las relaciones al interior del aula, sino también en la concepción de los menores. Entre los modelos educativos que surgieron en esa época está el de la “escuela activa” o “escuela moderna”.<sup>7</sup> Esta propuesta, por ejemplo, además de

enfocarse en el bienestar físico y corporal de los menores, introdujo nuevos criterios sobre la importancia del bienestar psicológico y del aprendizaje intelectual y, sobre todo, incorporó una nueva concepción de los menores como seres con derechos inherentes a su condición humana, cuya integridad debía ser respetada por los adultos, sean estos familiares y/o maestros. En la “escuela activa”, los menores pasan de ser vistos socialmente como objetos en los que se interviene, se reforma, y los que reciben pasivamente aquello que se les enseña (leer, escribir, contar, rezar, buenas costumbres, etc.), a ser sujetos de un proceso educativo donde son reconocidos como seres activos que responden e interactúan frente a estímulos educativos, reconociendo su individualidad, sus cambiantes percepciones del mundo, sus intereses, necesidades y capacidades y, sobre todo, sus derechos. Perspectiva claramente contraria a aquella de intervenir para reformar (ODNA, 2003: 22-23).

A pesar de que estos fundamentos propuestos por la “escuela moderna” significaban un importante avance en la concepción de la niñez y el camino hacia los derechos, la perspectiva interventora y correctiva hacia la minoridad —propia de la Doctrina de Situaciones Irregulares, al haber calado profundamente en las prácticas educativas y familiares— permaneció prácticamente intocada.<sup>8</sup> Tardarían varias décadas más para que la educación laica y el

europeos como Jean Piaget, Georg Kerschensteiner, Celestin Freinet, entre otros. Dentro de este movimiento se distingue una subcorriente o corriente ya posterior, y de carácter más liberal, a la que denominan escuela moderna. Este movimiento critica a la escuela tradicional que ha permanecido vigente durante buena parte del siglo XX, e incluso en la primera década del siglo XXI. Entre sus críticas están: el papel del profesor y el supuesto rol “pasivo” que tendría que tener el alumnado como mero “receptor” de información; la falta de interactividad y las jerarquías al interior del aula; el formalismo; la instrumentalización del conocimiento, y en especial la importancia de la memorización; la competencia entre el alumnado y, sobre todo, el autoritarismo del maestro, e incluso el maltrato autorizado. Este modelo proponía un alumnado activo, cuestionador y crítico, que trabaje en el aula bajo sus propios intereses, siendo respetado como persona y como niño, en igualdad de condiciones y sin ser maltratado (Rörhs, 1999).

<sup>8</sup> A lo largo del primer apartado “Niñez y esfera pública en el siglo XX”, del libro *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia* (2003) elaborado por el ODNA, se ilustra esta concepción de la minoridad con una serie de ejemplos de la vida cotidiana y de lo que sucedía al interior de diversas instituciones sociales, cuyo objetivo era reformar a los menores descarriados. Al respecto, se menciona que durante las primeras décadas del siglo XX las escuelas fungían como espacios correctivos. Por ejemplo, en 1920, en la Escuela Simón Bolívar de Quito se creó una sección destinada a “niños anormales” donde acudían “niños con atraso en el crecimiento físico o psíquico, lerdos, epilépticos, zurdos, maltratados y rateros”. El fin de ese aislamiento era corregirlos usando “avances que la ciencia ofrecía en ese entonces, actividad que no podía confiarse a los padres, ya que, según el director de la escuela: “sería absurdo entregar esta responsabilidad a los padres, que posiblemente se encuentren en el mismo estado de degeneración”. Ilustrando el espíritu de la época y traduciendo lo que la Doctrina de la Situación Irregular marcaba (García Silva 1920, en Kingman 1999: 12 en ODNA, 2003: 28).

<sup>7</sup> La escuela activa, nueva educación o escuela nueva es un movimiento pedagógico surgido a finales del siglo XIX por la influencia de diversos pedagogos

modelo de la “escuela activa” se popularicen y sean acogidos entre la gran mayoría de la población, especialmente entre aquella que habitaba el campo ecuatoriano. Por mucho tiempo la educación seguiría siendo considerada como un instrumento de control social y como un mecanismo para reformar a menores y garantizar trabajadores sanos y eficientes que en un futuro puedan modernizar el país.

A mediados del siglo XX, la Constitución de 1945, por primera vez, incluyó una sección entera destinada a la educación y a la cultura. Entre los avances más importantes destacaban que este ámbito sería reconocido como una función y deber del Estado, y que la educación primaria sería obligatoria y gratuita. Además, estipulaba la Sección III de la nueva Carta Magna, el Estado tendría el deber de eliminar el analfabetismo, y en aquellas “escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usa [ría], además del castellano, el quechua, o la lengua aborígen respectiva” (Constitución de la República del Ecuador 1945, Sección 3). A no dudarlo, estos nuevos mandatos constitucionales significaban importantes avances en el tránsito a los derechos: educación primaria obligatoria y gratuita, combate al analfabetismo y distinción de diferencias culturales, y por ende de necesidades educativas particulares entre los menores. Sin embargo, estos importantes logros tuvieron muy poca duración y, por tanto, mínima incidencia. Tres años más tarde, en 1947, la Constitución fue reformada nuevamente y, entre otras cosas, se eliminó la responsabilidad estatal sobre la educación, declarándola nuevamente “deber y derecho primario de los padres”. Esto significó un retroceso hacia una concepción más bien conservadora: la de la escuela doméstica. Así, la competencia del Estado fue reducida a vigilar y facilitar este nuevo mandato constitucional (ODNA, 2003: 22-25).

A lo largo de la década del sesenta, el derecho a la educación recibió nuevamente un importante impulso. Por decreto oficial se reformó el ámbito educativo, y entre los cambios más importantes constó la universalización de la escuela primaria y la ampliación de la cobertura, priorizando la construcción de escuelas a nivel nacional. Este importante esfuerzo permitió que el sistema educativo público, por primera vez, se extendiera al campo e incorporara a la niñez rural al sistema educativo. De este modo, se rompió con una de las barreras más complejas para el

ejercicio del derecho a la educación: la exclusión. Si bien esta década estuvo marcada por clarísimos avances, todavía perduraba una distinción entre los niños y las niñas que solo sería vencida en las décadas venideras. A pesar de la ampliación en la cobertura y universalización de la educación primaria, el acceso a la educación por parte de las niñas era sumamente limitado y, por ende, su escolarización era muy baja. Si las niñas casi no accedían a la escuela, su continuidad en el sistema educativo, en nivel secundario y universitario, estaba en entredicho, al igual que su futura participación en la esfera pública. Esta distinción en el acceso estaba directamente relacionada con la concepción que históricamente se tenía de las mujeres como reproductoras sociales, cuyo espacio era el hogar y su rol primario ser madres. El tránsito hacia una concepción de las niñas, las adolescentes y mujeres adultas, como sujetos de preocupación pública, con igualdad de oportunidades y de derechos —entre esos el de la educación— sería lento, y solo a partir de mediados de la década del ochenta se plasmaría en modificaciones y avances consistentes tanto en el marco legal ecuatoriano como en las relaciones sociales (ODNA, 2003: 24-27).

El camino hacia los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes fue largo, y a pesar de que desde mediados de la década del cuarenta ya se registraron algunos importantes avances en este ámbito, fue a partir de finales de la década del ochenta, y sobre todo a lo largo de la década del noventa, que las transformaciones más profundas tendrían lugar. Uno de los logros más importantes fue el reconocimiento constitucional de la educación intercultural bilingüe. Por primera vez, el Estado, desde su marco legal, reconocía la existencia de diferencias culturales y daba cabida en la esfera pública a la niñez indígena. Siguiendo con estos avances, en el proceso constituyente de 1998, y como parte de las reformas educativas de la nueva legislación, se extendió la obligatoriedad y gratuidad de la escolarización a nivel preescolar, escolar y hasta el bachillerato. Esta nueva norma constitucional implicaba que el Estado y la sociedad visibilizaran, reconocían y se comprometían con dos nuevos grupos etarios: los niños y niñas menores de 6 años y los y las adolescentes entre 12 a 15 años. En síntesis, estas reformas adoptadas en la Constitución de 1998 plantearon la urgencia de renovar el modo en que el Estado

diseñaba y aplicaba políticas educativas, y, a su vez, la concepción y la forma de relacionamiento con los niños, niñas y adolescentes. A partir de entonces, las políticas educativas reconocen a la infancia como sujeto de derechos y “buscan crear condiciones para que la niñez y adolescencia se conviertan en ciudadanos con inteligencia y destrezas de comunicación con los demás, con preparación y motivación para continuar aprendiendo, con capacidad para ejercer sus derechos, entender y respetar la diversidad cultural, étnica, geográfica y de género, y con una personalidad autónoma, segura de sí misma y solidaria con un entorno social y natural” (ODNA, 2003: 25-28).

Como vemos, el tránsito hacia los derechos ha tomado más de cinco décadas. Si algo tienen en común esos ámbitos explorados —asistencia pública, salud y educación—, es que en los tres las mayores modificaciones al respecto de la concepción de los niños, niñas y adolescentes acontecieron a partir de la década del noventa, particularmente cuando el país ratificó la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN). Este hecho, que en realidad debe ser comprendido como un hito en ese camino hacia los derechos, junto con la injerencia e insistencia de la sociedad civil organizada, impulsó un cambio trascendental: sustituir la doctrina intervencionista y reformadora que concebía a los niños como objetos de tutelaje público y privado —como “seres incompletos”—, y avanzar hacia la doctrina de la protección integral que se funda en el reconocimiento de esos niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

Analícemos entonces este punto de inflexión en el tránsito hacia los derechos de la niñez y adolescencia.

## 2. Un nuevo marco legal para la niñez y adolescencia: 1990

Las décadas de los ochenta y noventa estuvieron signadas por un incisivo cuestionamiento al modelo de desarrollo económico y político capitalista a nivel mundial. Fueron años de crisis. La pobreza urbana y rural se incrementó; las migraciones campocidadad, así como las internacionales, se dispararon; la desigualdad se ahondó, y el deterioro en las condiciones de vida de la población más vulnerable, sobre todo de los niños, niñas y adolescentes a nivel mundial, se profundizó. A su vez, y como parte de este

contexto nada alentador, la ciudadanía se fue organizando y movilizándose para instar a los Estados sobre la necesidad de replantear el modelo de desarrollo económico y político, transformar las condiciones de vida de la población y, sobre todo, ampliar las garantías de los derechos, no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Entre las demandas más apremiantes estaba la necesidad de modificar la concepción de la infancia y gestar acciones desde el Estado y la sociedad civil que incidieran en esas limitadas condiciones en las que crecía y se desarrollaba la niñez alrededor del mundo. No solo había que asegurar una mejor alimentación y vivienda; ampliar el acceso y elevar la calidad de la salud y la educación; sino también urgía visibilizar a la niñez en la esfera pública y privada, darle voz y bregar para que el maltrato y la violencia permanentes hacia la infancia, muchas veces producidos por un contexto de enorme pobreza, fueran superados. Así, durante esas dos últimas décadas del siglo XX, 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).

Ecuador no era en lo absoluto ajeno a este contexto. La pobreza del país se había incrementado, el deterioro en las condiciones de vida eran evidentes y, sobre todo, desde mediados de la década del noventa, una permanente inestabilidad política se hizo presente, que incluso se extendería hasta mediados de la primera década del siglo XXI. Asimismo, en el país, al igual que en el contexto internacional, emergió un movimiento por los derechos de la niñez. Esta instancia de la sociedad civil —en la que convergían diversas organizaciones nacionales, públicas y privadas, e internacionales— de manera sucinta pretendía, entre otras cosas, transformar esa decimonónica noción de que los niños son “seres incompletos”, en los que se interviene y reforma, para concebirlos 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 necesariamente que el diseño y la aplicación de políticas sociales se ampararan en un enfoque de derechos, para así incidir y transformar un contexto empobrecido, violento y nada esperanzador (ODNA, 2003: 34).

Ese renovado planteamiento propuesto por el movimiento de la infancia era parte de un nuevo para-

digma frente a la niñez —el cual signaría la última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI—: la Doctrina de la Protección Integral. Superar ese modelo interventor y reformador de la Doctrina de Situaciones Irregulares, que determinó en el siglo XX la concepción y el modo de relacionamiento en la esfera pública y privada hacia la niñez, era el mayor desafío que tanto los Estados como la sociedad civil tenían por delante. Bajo la Doctrina de la Protección Integral, también conocida como “modelo garantizador”, el eje y centro son los niños, las niñas y los adolescentes, y la acción pública debe estar encaminada a garantizar el cumplimiento de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como otros derechos propios de su edad, por ejemplo, el derecho a jugar. Dejan de ser concebidos como objeto pasivo, de intervención y tutelaje familiar, societal o estatal, para ser sujetos participativos con derechos y voz, a los que se debe respetar. Este nuevo modelo, al ser integral, implica que múltiples instancias, 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).

La CDN fue en donde efectivamente se plasmó este nuevo paradigma. En 1989 una renovada campaña internacional a favor de los derechos de la niñez culminó con la aprobación de la CDN por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. Los trabajos de preparación duraron más de diez años y contaron 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.<sup>9</sup> 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 de-

<sup>9</sup> 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).

rechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, así como los derechos específicos de este numeroso grupo etario. Después de su entrada en vigor, prácticamente todos los Estados del mundo, exceptuando a Somalia y a Estados Unidos, han reconocido a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y han tomado acciones, por lo menos en términos legales, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de la infancia. Así, todos los Estados firmantes han debido (re)enmarcar sus legislaciones basados 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 libremente (artículo 12) (Unicef, 2003: 6-8).

En 1990, Ecuador fue el primer país de América Latina en ratificar la CDN, lo que implicaba que de manera inmediata se tendría que modificar el marco legal de la infancia, en particular el Código de Menores —legislación en la que primaba la Doctrina de Situaciones Irregulares y cuya última reforma databa de 1976—. Este ineludible primer paso sería fundamental para que el Estado y la sociedad ecuatorianos fueran capaces de garantizar la aplicación del primer código universal de los derechos de la niñez, y traducirlo en políticas sociales que vayan acorde con la nueva Doctrina de Protección Integral. Así, a partir de esa ratificación, en el país se inició un proceso que, con el objetivo de “compatibilizar” y dar “efectividad” a la CDN, puso a debatir a representantes de la esfera Legislativa y Judicial y del movimiento a favor de la infancia, durante toda la década del noventa (Simón Campaña, 2004: 3). En 1992 pasó la primera enmienda al Código de Menores. A esta le siguieron dos más, una en 1995 y otra en 1997. No fue sino hasta la coyuntura política de la Asamblea Constituyente de 1998 (derivada del derrocamiento del expresidente Abdalá Bucaram) y por la presión ejercida desde el movimiento de la infancia, cuando las mayores transformaciones legales a favor de la niñez y adolescencia tuvieron lugar. De este modo, en el país se aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia que entró en vigencia en febrero de 2003, y que permanece en vigor en la nueva Constitución de 2008 (ODNA, 2003: 33-35, Simón Campaña, 2004: 1-6).

La gran mayoría de las modificaciones legales que contiene el nuevo código fueron presentadas por el movimiento de la infancia a la Asamblea de 1998.

Entre las principales enmiendas constitucionales presentadas constan: 1. Reconocer que todos los ecuatorianos/as son ciudadanos/as desde su nacimiento; 2. Reafirmar que los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos, además de los específicos de su edad; 3. Reconocer ciertos principios y derechos específicos de la infancia y adolescencia; 4. Determinar las condiciones de la institucionalidad pública encargada de la protección y garantía de los derechos; y 5. Establecer las formas de participación de la sociedad civil en la definición, control y evaluación de las políticas públicas, de los programas y los proyectos. La Asamblea Constituyente de 1998 recogió estas propuestas en su totalidad (Simón Campaña, 2004: 4-5).

Vale la pena mencionar que previo a la aprobación del nuevo código, se llevó a cabo una consulta nacional con el propósito de que la ciudadanía aporte en la elaboración del nuevo código. En la consulta participaron 29 “Comités de Gestión Local por los Derechos de los niños, niñas y adolescentes”, más de 200 instituciones (entre públicas y privadas) y más de 18.000 ecuatorianos y ecuatorianas (incluyendo niños, niñas y adolescentes, autoridades locales y nacionales, profesionales, entre otros). A la par, se organizaron más de 300 talleres de discusión y validación de la ley (Simón Campaña, 2004: 6-7). A no dudar, estos cambios legislativos configuraron definitivamente el camino para el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia, no solo porque fueron incorporados en la nueva Constitución, cumpliendo con lo estipulado en la CDN, sino porque su aprobación fue el resultado de una amplia discusión pública.

En el nuevo código, fundamentado en la Doctrina de Protección Integral, la concepción de “menor” (desvalido, infractor o anormal) fue sustituida por la de niño, niña y adolescente que es sujeto de derechos. Además, a lo largo de este nuevo marco legal se propuso el desarrollo normativo de una nueva institucionalidad encargada de promover y garantizar el cumplimiento integral de los derechos de la niñez y adolescencia, a partir de un principio de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.<sup>10</sup> Siguiendo los principios estipulados en la CDN,

<sup>10</sup> Tal cual lo estipula el código: “(...) la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad. Para este efecto, regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes, y los medios para hacerlos efectivos, garan-

los del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia son: igualdad y no discriminación; interculturalidad; corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; función básica de la familia y responsabilidad compartida de los progenitores; deber del Estado frente a la familia; interés superior del niño; prioridad absoluta; ejercicio progresivo, y aplicación e interpretación más favorable de la ley al niño, niña y adolescente (artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 del Código de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004: 18-19). Asimismo, se reitera que los niños, las niñas y los y las adolescentes son titulares de todos los derechos, además de aquellos específicos de su edad, y se los clasifica según la importancia que tengan en la vida de este grupo etario, en este orden: derecho a la supervivencia, protección, participación y desarrollo. Se reconoce que los derechos son “interdependientes e indivisibles” y que, al igual que garantías, son: “[...] potestades cuya observancia y protección son exigibles a las personas y organismos responsables de asegurar su eficacia” (artículos 16 y 18 del Código de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004: 19). El código contiene, además, los deberes de los niños, niñas y adolescentes (artículo 64), las reglas especiales sobre la capacidad jurídica de los adolescentes (artículo 65), las reglas sobre la responsabilidad civil de este grupo etario (artículo 66), así como disposiciones especiales con relación a la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de menores de 18 años, y las reglas sobre trabajo infantil, definiéndolas y estableciendo las medidas de protección y las sanciones cuando se produce una amenaza o violación a estos derechos (Simón Campaña, 2004: 20-21).<sup>11</sup>

No cabe duda de que en Ecuador la adopción de la CDN fue un parteaguas en la concepción en torno a la niñez y adolescencia, en la adopción de un nuevo marco legal con enfoque de derechos, y también en la formulación de políticas a favor de la infancia.

tizarlos y protegerlos, conforme al principio del interés superior de la niñez y adolescencia, y a la doctrina de protección integral” (artículo 1 del Código de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004:13).

<sup>11</sup> Simón Campaña (2004: 20-21) señala que por una decisión del Congreso Nacional se eliminaron las sanciones penales (a excepción de las multas) frente al tráfico de niños o a la explotación sexual, ya que en Ecuador no son considerados como delitos penales. En el caso del trabajo infantil, señala el mismo autor, se fijaron los 15 años como edad mínima para el trabajo, a excepción de aquellos trabajos de índole educativa o que estén vinculados con prácticas ancestrales, que no sean violatorios a los derechos de la niñez o adolescencia. La sociedad, la familia y el Estado serán los responsables de elaborar y ejecutar políticas, planes y programas para erradicar el trabajo de los menores de 15 años. Para mayor análisis ver: Simón Campaña, 2004.

En este proceso, tal como lo hemos visto, la sociedad civil jugó un rol trascendental. De hecho, a partir de la ratificación de la CDN, se dio paso a una permanente movilización y organización en torno a la causa de la niñez. Entre otras cosas, se conformaron a nivel nacional Comités de Defensa de los Derechos de los Niños; en 1991, se estableció el Foro Ecuatoriano Permanente por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, y se han ido creando, desde entonces, más de 900 organizaciones públicas y privadas que trabajan a nivel nacional a favor de la niñez.<sup>12</sup>

En este contexto, en 2002 se creó el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), una organización que surge con el propósito de realizar una permanente veeduría ciudadana a la situación en la que crece y vive la población ecuatoriana menor a 18 años, a través de la medición del cumplimiento de sus derechos. Así, el ODNA, a partir de la continua producción de información cualitativa, y sobre todo cuantitativa, en particular del Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN) —al que haremos referencia en la siguiente sección—, ha generado valiosos documentos sobre el marco de análisis de la participación y vigilancia ciudadana: sobre las acciones públicas; el acceso universal a servicios sociales básicos de salud, educación y protección; niñez y migración; la situación de la adolescencia en la frontera norte del país, y las tendencias de los indicadores que tienen que ver con la vida de niñas, niños, adolescentes y familias del Ecuador (ODNA *et al.*, 2009: 9).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> El Foro Ecuatoriano Permanente por y con los Niños, Niñas y Adolescentes es una red que articula a diversas organizaciones no gubernamentales del país. Entre sus acciones, ha impulsado reformas políticas y legales a favor de la infancia, y ha dado seguimiento permanente al cumplimiento de la CDN en el país (ODNA, 2003: 35).

<sup>13</sup> Ludwig Guendel (2009), en el artículo “Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación”, señala que el mayor aporte que el ODNA ha realizado está en la forma de hacer veeduría, ya que es veeduría a los derechos y no a los niños, la cual impacta sobremedida en el contexto nacional a favor de una transformación real en la concepción de la niñez y adolescencia, así como en el modo de relacionamiento. En sus propias palabras: “hasta este momento muchas organizaciones académicas e institucionales venían mostrando la situación de la niñez: cuántos eran, donde estaban, qué hacían, pero el ODNA quiso ir más allá: no identificar a la niñez como su objeto de vigilancia, sino a los derechos que a ellos les asisten. Este fue un paso trascendental. La niñez y la adolescencia fueron vistas como sujeto y no solo como un insumo más de una información que, por mejor sistematizada que estuviera, se refería a una realidad objetivada: un grupo poblacional, un grupo meta o una categoría de análisis” (Guendel, 2009: 13-14). Así, el ODNA comprende la necesidad de visibilizar a la infancia como sujeto de derechos e imprime una perspectiva política en su producción de información: llevar a ese sujeto a la agenda pública y social de muchos grupos o sectores sociales (Guendel, 2003: 14). He ahí la importancia y enorme aporte del ODNA en el contexto nacional.

Por otra parte, al ratificar Ecuador la CDN, no solo se comprometió a modificar su legislación a favor de la infancia, lo cual lo cumplió de manera exitosa, sino también a crear mecanismos que efectivamente transformen las condiciones de vida de la niñez y adolescencia. Para ello, un primer paso fue el establecimiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), instancia pública que tiene como objetivo principal definir, vigilar y exigir el cumplimiento de las políticas públicas de protección integral para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador. Esta entidad está a cargo de impulsar la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Sndpina), como expresión de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Dentro de este sistema, se han creado 220 concejos cantonales, además de juntas cantonales de protección de derechos a nivel nacional. El mayor objetivo de todo el sistema es dar seguimiento a la situación de la niñez y adolescencia en el país, y de la aplicación efectiva de políticas públicas dirigidas a este grupo etario. Para ello, el CNNA debe coordinar y vigilar la aplicación del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el marco del Acuerdo nacional (entre el Estado, la sociedad y la familia) a favor de la infancia. El plan tiene como objetivo establecer metas y estrategias nacionales, así como programas y políticas sociales que bajo un enfoque integral de derechos intervengan en la salud, educación, nutrición y saneamiento. Hasta el momento, el cumplimiento de sus metas a favor de la niñez y adolescencia ha sido desigual. Esta temática precisamente la profundizaremos en la sección que continúa (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2010).

Otra obligación que asumió el país al ratificar la CDN fue rendir cuentas sobre el cumplimiento de los derechos. Desde entonces, se han realizado y difundido ampliamente cuatro evaluaciones sobre la situación de la infancia ecuatoriana, que fueron presentados al Comité Internacional sobre Derechos del Niño y Adolescentes a las Naciones Unidas. Además, se creó el Sistema de Indicadores Sociales sobre Niños, Niñas y Adolescentes (Siniñez), que junto con la permanente información producida por el ODNA, permite contar con cifras estadísticas elaboradas específicamente para retratar las condiciones de vida de los niños y niñas menores de 18 años (ODNA,

2003: 36). La información es un instrumento político para promover el cambio social, y a pesar de la inestabilidad institucional de la década de los noventa, en el país no se ha descuidado esta responsabilidad, y como veremos a lo largo de la siguiente sección, contar con información es la única vía que tenemos para comprender los desafíos que tenemos por delante en un país desigual como Ecuador.

A lo largo de la década de los noventa se ha gestado un avance extraordinario en términos legales a favor de la niñez y adolescencia. El cambio en la perspectiva hacia la infancia, de “objetos de tutelaje” a sujetos de derechos sintetiza esa transformación. Atrás queda la imagen de la niñez problemática que el Estado debe tutelar, y se da paso a la celebración de un histórico pacto tripartito entre el Estado, la sociedad y la familia, para que de manera conjunta se tomen acciones que, garantizando el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, permitan mejorar sus condiciones de vida tanto en la esfera pública como privada. Ahora bien, el mayor desafío por delante es que ese pacto sea una realidad y trascienda el avance alcanzado en el ámbito legal. ¿Cómo se ha traducido ese nuevo marco legal en la vida cotidiana de los niños, de las niñas y de los y las adolescentes ecuatorianas? ¿Qué ha sucedido a lo largo de las últimas décadas en términos del cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia? ¿Cuáles son los mayores pendientes que tiene Ecuador frente a la infancia?

Respondamos estas interrogantes usando precisamente la información que desde el ODNA se produce y que retrata las condiciones de vida de la población ecuatoriana más joven.

### 3. Limitaciones en un país desigual

Ecuador es un país de gente joven. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para 2010, en el país habitarían alrededor de 14'125.846 personas. De ese total, prácticamente 5 millones (4'981.338 aproximadamente, 2'546.431 de hombres y 2'404.907 de mujeres) son menores de 18 años. El 10,1% de la población corresponde a menores de 5 años, el 12,5% a niños y niñas entre 6 y 11 años, y el 13,6% a adolescentes entre 12 y 17 años (INEC, 2009). En 7 de cada 10 hogares ecuatorianos viven niños, niñas y adolescentes. Más niños y niñas habitan en la Costa que en la Sierra y en las zonas

rurales de esa misma región, al igual que en las de la Amazonía, vive el mayor número de niñas, niños y adolescentes indígenas (ODNA, 2009b). Siendo así, no cabe duda que el desafío que el Estado y la sociedad ecuatoriana tienen por delante es bastante complejo: plasmar en la vida cotidiana de ese 35,39% de su población los importantes avances que en materia de derechos de la niñez y adolescencia se han dado en las últimas dos décadas, para garantizar una mejoría en las condiciones de vida de su población más joven.

Alcanzar ese enorme reto se vuelve todavía más difícil en un país pobre y desigual como Ecuador.<sup>14</sup> La pobreza, si bien afecta en mayor medida a las ciudades que al campo, y genera condiciones de alta marginalidad y violencia, es además una de las principales causas para que cada vez más ecuatorianos y ecuatorianas migren del país. La gran desigualdad, por su parte, no solo se expresa en la inconmensurable diferencia que existe entre las oportunidades y condiciones de vida de los más ricos y más pobres, sino también en las persistentes desigualdades entre hombres y mujeres; entre la niñez y la adultez; entre indígenas, negros y mestizos; entre el campo y la ciudad, y entre las regiones del país. La pobreza y la desigualdad siguen siendo, desde hace más de cinco décadas, los mayores “pendientes” del país. Ambas son las causas primordiales para limitar las condiciones y oportunidades de vida de los niños, las niñas y los y las adolescentes y, por ende, para impedir el pleno cumplimiento de sus derechos.

A pesar de esas enormes limitantes, el avance que en términos legales se ha dado a favor de la infancia ha sido acompañado por una permanente producción de información estadística de la situación de la infancia ecuatoriana. Poder retratar y saber con certeza cuántos niños, niñas y adolescentes viven en el país, en dónde y en qué condiciones lo hacen, y, a su vez, poder comprender su situación particular haciendo distinciones por edad, género, grupo étnico

<sup>14</sup> Según reporta el INEC, a partir de datos de 2005, la pobreza por consumo en el país alcanzó al 38,28% de la población. De ese total, el 61,60% vive en las ciudades y el 24,90% en zonas rurales. Si bien ese porcentaje es alto (prácticamente el 40% de la población es pobre), al revisar datos al respecto de la pobreza en la década pasada, se evidencian algunas mejorías. La pobreza por consumo nacional en 1997 alcanzaba al 44,75%, y al año siguiente al 52,18%. Por otra parte, el INEC mide la desigualdad a partir del coeficiente de Gini. Así, para 2007, la desigualdad en términos del ingreso nacional era de 0,51. Los cálculos del coeficiente de Gini se realizan a partir de la Encuesta Anual de Empleo, Desempleo y Subempleo. Este coeficiente es una medida estadística de la desigualdad en la distribución per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1; muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa (INEC, 2010).

nico, lugar de origen, etc., es, sin duda, un enorme logro que es producto de ese camino a los derechos.

El acceso a la información nos da la pauta para definir con mucha más certeza las acciones públicas que deben tomarse para efectivamente posibilitar el crecimiento y el desarrollo pleno, garantizando el cumplimiento de derechos y resolviendo pendientes históricos.

### 3.1. Entre 1974-2001

Entre 1970 y 2001, las condiciones de vida de la población ecuatoriana, así como el cumplimiento de ciertos derechos, entre estos la educación, han tenido claras mejorías. Las tablas 1 y 2 dan cuenta de estos hechos. En tres décadas, el acceso a la educación a nivel nacional se ha ampliado; más niños y niñas por provincia se matriculan en la escuela y, sobre todo, cada vez menos mujeres son analfabetas. Al hacer una comparación regional, confirmamos esa misma alentadora tendencia. En la tabla 1, particularmente en el cuadro sobre “matrícula primaria”, se muestran algunos datos interesantes. Si bien al comparar el porcentaje de niños y niñas matriculados en 1974 por provincia, con los de 2001, se constata un claro aumento, al hacer esa misma comparación entre 1974 y 1982 no tenemos el mismo panorama. En la Costa y en la Amazonía, entre esos años, el porcentaje de matriculados descendió en todas las provincias. En la Sierra, salvo por Bolívar, Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, ocurrió lo mismo; en cambio, en la región insular sí se incrementó la matrícula. Esa tendencia a la baja se revierte claramente en la década de los noventa, donde en todas las provincias del país se incrementa el porcentaje de matriculados. Por su parte, la sección de “mujeres alfabetas” nos muestra que durante esas tres décadas, a nivel nacional, la tendencia ha sido la misma: cada vez más mujeres aprendieron a leer y a escribir. Solo en la provincia de Tungurahua, entre 1974 y 1982, hubo un descenso del 9,2%, que en los siguientes años fue remontado. Estos datos reflejan avances que efectivamente fueron provocados por los importantes cambios estatales y societales, previamente analizados, que se gestaron sobre todo en las décadas de 1970 y 1990. Otra prueba de esas mejorías se recoge en la tabla 2, donde se da cuenta de las condiciones de vida en las que vivían los ecuatorianos en ese mismo lapso de tiempo. Los datos se-

ñalan que, a nivel nacional, el porcentaje de hogares hacinados disminuyó sustancialmente y, a su vez, muestran que el acceso a agua por parte de la población se incrementó. Estas cifras alertan respecto del cumplimiento de los derechos de la infancia, ya que sin duda las condiciones de vida determinan cómo crecen los niños, niñas y adolescentes. El hecho de no acceder al agua pone en riesgo la salud, y vivir en espacios hacinados abre la posibilidad para crecer en un ambiente en el que posiblemente se generen relaciones marcadas por la violencia. Sin embargo, los datos históricos son sumamente alentadores: entre 1974 y 2001, en todas las provincias del país se incrementaron los porcentajes de gente cuya vivienda cuenta con servicio de agua. De igual forma, en todas las provincias, en ese mismo lapso de tiempo, el porcentaje de hogares hacinados descendió.

### 3.2. Entre 2001 y 2006: Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN)<sup>15</sup>

El IDN es una medida sintética sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en las distintas circunscripciones territoriales del país. En 2002, el ODNA junto con Unicef crearon esta medida que desde entonces ha permitido realizar el monitoreo del cumplimiento de estos derechos de manera objetiva e integral. Este índice está conformado por varios indicadores que dan cuenta de la garantía de derechos de acuerdo al ciclo de vida: IDN-1 Primeros años (0 a 5 años), IND-2 Edad escolar (6 a 11 años) e IDN-3 Adolescentes (12 a 17 años). Cada uno de ellos abarca tres derechos fundamentales, representados por un indicador social. La combinación de los tres indicadores se transforma en una calificación con una escala que va de 0 (deficiente) a 10 (sobresaliente).

Esta es una de las medidas más novedosas y también más precisas que existen en el país para dar cuenta del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Anualmente, el ODNA produce información con datos nacionales, regionales, provinciales, por grupo étnico y también por grupo etario, de tal manera que el país pueda saber qué ocurre en términos del cumplimiento de los derechos. Además, la producción de esta información crea mecanismos de

<sup>15</sup> No existen datos actualizados sobre niñez y adolescencia. Apenas el ODNA ha terminado la primera encuesta de la sociedad civil y su información está procesándose. Esto permitirá contar con información a 2010 y actualizar los IDN.

Tabla Nº 1: Acceso a la educación por región y provincia Serie: 1974 – 2001

Región	Provincia	Matrícula primaria				Mujeres alfabetas			
		1974	1982	1990	2001	1974	1982	1990	2001
Costa	Esmeraldas	64,2	55,0	81,0	83,0	68,4	77,4	84,4	88,6
	Manabí	59,2	57,1	82,8	86,5	68,2	76,4	83,7	88,3
	Guayas	77,4	69,2	90,9	90,2	84,0	89,1	92,0	92,8
	Los Ríos	68,0	63,3	85,0	85,8	69,7	78,0	84,0	89,8
	El Oro	82,3	73,1	91,6	92,9	86,4	90,2	93,1	94,3
Sierra	Carchi	79,5	77,1	90,9	91,6	79,2	82,6	87,1	91,9
	Imbabura	66,6	71,3	89,7	90,8	58,1	65,6	77,3	84,9
	Cañar	74,0	71,2	89,0	91,1	60,4	64,8	74,1	83,4
	Azuay	71,9	73,1	90,9	92,7	68,4	75,6	81,9	89,7
	Bolívar	65,8	67,8	84,2	89,1	60,2	66,2	73,4	81,2
	Tungurahua	75,9	77,8	92,6	93,7	83,6	74,4	82,0	88,2
	Chimborazo	64,1	68,6	88,3	90,4	49,0	55,4	66,6	79,1
	Cotopaxi	65,1	67,9	88,7	88,9	50,1	56,1	69,2	79,9
	Loja	74,4	70,9	89,7	92,4	82,5	83,4	87,6	92,0
Amazonía	Pichincha	76,4	75,3	92,3	93,0	81,6	87,4	90,7	93,5
	Morona Santiago	68,9	69,4	88,3	88,2	68,5	76,3	84,3	88,9
	Napo	62,9	66,1	87,8	91,9	58,8	72,8	79,8	87,6
	Orellana	62,9	66,1	85,6	87,4	58,8	72,8	82,0	89,2
	Pastaza	64,4	70,2	87,0	90,7	62,2	71,0	80,0	87,9
	Sucumbíos	62,9	66,1	84,5	86,6	58,8	72,8	86,0	90,2
Galápagos	Zamora Chinchipe	70,0	70,1	86,9	90,7	77,1	81,5	87,4	91,1
	Galápagos	87,0	81,9	94,4	95,0	91,6	87,1	96,0	96,7

Fuente: ONDA, 2005: 203, con base en INEC, Censo de Población y Vivienda 2001. Datos en porcentaje. **Elaboración:** propia.

vigilancia frente a las acciones que, a nivel local y nacional, son tomadas por parte de los Gobiernos para revertir situaciones que impiden garantizar la aplicación del código, y avanzar tanto en el cumplimiento de los derechos de los menores de 18 años como en las condiciones de vida en las que crecen y se desarrollan.

En la tabla 3 se hace un recuento del IND global de 2002 a 2006, a nivel nacional, regional y provincial. Estos datos nos muestran que de forma alentadora, a nivel nacional, han existido avances en términos del cumplimiento de los derechos de la infancia. En 2002 la nota que el país obtuvo fue de 4, y en 2006 de 5,2. A pesar de esta importante mejoría, el país todavía debe incrementar en 4,8 puntos su rendimiento para

garantizar plenamente el cumplimiento de aquello que estipula el Código de la Niñez y Adolescencia así como la CDN. Por otra parte, y siguiendo con estos logros, tanto a nivel regional como a nivel provincial se muestran avances. En todos los casos, la tendencia ha sido la misma: mejorar la calificación de los IDN y, por ende, asegurar mejores condiciones de vida y cumplimiento de los derechos de la población menor a 18 años. Todo esto ha ido acompañado de una mejoría substancial: disminución de la pobreza medida en términos del consumo. En 1995 el 39% de la población ecuatoriana era pobre; en 1999 (año de la peor crisis económica) la pobreza alcanzó al 52% de la población; y, de manera alentadora, en 2007 esa cifra descendió al 38% (ODNA, 2009b).

Tabla Nº 2: Condiciones de vida por provincia . Serie: 1974-2001

Región	Provincia	Agua				Hacinamiento			
		1974	1982	1990	2001	1974	1982	1990	2001
Costa	Esmeraldas	10,4	21,4	21,5	52,0	85,1	46,6	39,0	31,0
	Manabí	9,3	22,4	29,9	47,0	85,0	51,9	39,7	30,0
	Guayas	29,3	37,9	37,8	69,0	85,0	45,1	35,9	30,0
	Los Ríos	8,6	20,5	21,7	44,0	85,7	54,6	44,7	35,0
	El Oro	17,3	33,4	40,6	75,0	81,0	46,5	34,2	27,0
Sierra	Carchi	9,8	35,5	44,6	83,0	84,8	51,8	42,3	29,0
	Imbabura	13,9	33,4	47,2	82,0	77,3	47,4	36,8	27,0
	Cañar	6,4	16,9	26,6	51,0	69,7	45,6	36,3	26,0
	Azuay	12,4	31,8	44,3	76,0	66,0	39,2	29,7	21,0
	Bolívar	6,5	19,9	28,1	48,0	73,3	43,7	34,8	28,0
	Tungurahua	14,6	28,2	40,1	73,0	71,2	39,9	29,5	21,0
	Chimborazo	12,0	23,6	35,1	66,0	71,0	43,3	34,9	26,0
	Cotopaxi	6,7	13,5	24,3	60,0	77,3	51,3	39,7	31,0
	Loja	9,1	22,8	33,0	62,0	85,3	53,3	42,2	30,0
	Pichincha	31,7	49,0	55,0	84,0	75,0	33,0	23,7	17,0
Amazonía	Morona Santiago	1,6	12,4	23,6	53,0	77,9	48,1	39,2	36,0
	Napo	2,2	6,1	19,8	53,0	92,7	49,6	42,0	37,0
	Orellana	2,2	6,1	2,7	29,0	92,7	49,6	41,6	36,0
	Pastaza	11,2	23,9	35,8	58,0	79,4	41,8	34,4	29,0
	Sucumbíos	2,2	6,1	5,5	26,0	92,7	49,6	38,8	31,0
	Zamora Chinchipe	1,7	12,9	21,4	55,0	84,6	58,3	45,0	38,0
Galápagos	Galápagos	18,8	38,4	44,5	81,0	61,3	28,9	22,0	19,0

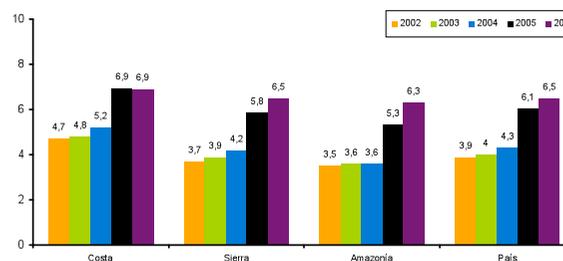
Fuente: ODNA, 2005:203, con base en INEC, Censo de Población y Vivienda 2001. Datos en porcentaje. **Elaboración:** propia.

Al desglosar la información de los IDN globales podemos tener una noción mucho más precisa de la situación de la infancia por grupo etario, y a su vez identificar claramente cuáles son los derechos que se cumplen y cuáles no.

El IDN-1 refleja tres garantías fundamentales para asegurar el desarrollo de los niños y niñas en sus primeros años: derecho a vivir, derecho a crecer saludablemente y derecho a desarrollar la inteligencia. En el gráfico Nº 1 se muestra cómo, entre 2001 y 2006, el país ha tendido a mejorar este indicador. Así, en ese lapso de tiempo disminuyó la mortalidad de la niñez de 7.977 niños y niñas que morían en 2002, a 4.000 en 2006. También decreció la desnutrición crónica (talla para la edad) de 34 al 18%, y se redujo el analfabetismo de mujeres en edad fértil de 5,2 a 4,5% (ODNA, 2009b).

Vale la pena señalar que a pesar de estos importantes avances para los menores de cinco años, la situación en el campo no refleja la misma situación.

Gráfico Nº 1: IDN 1: Primeros años (0-5 años) Serie 2001-2006

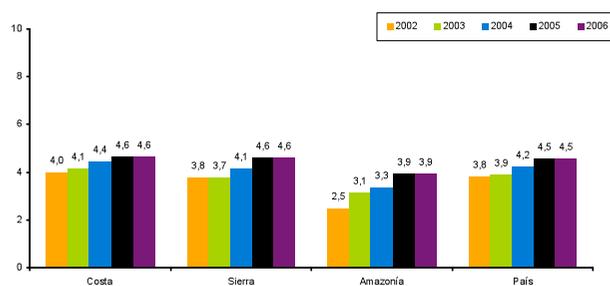


Fuente: ODNA, 2009b.

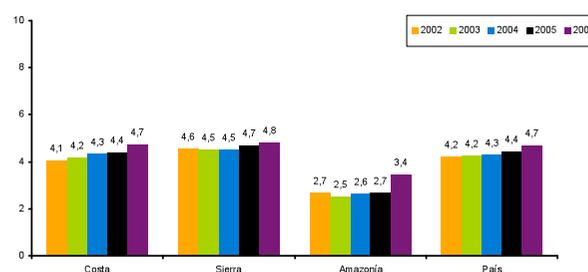
Tabla Nº 3: IND global a nivel nacional, regional y provincial Serie: 2002-2006

Territorio	2002	2003	2004	2005	2006
Azuay	4,2	4,4	4,5	5,3	5,4
Bolívar	2,7	2,9	3,0	3,9	3,9
Cañar	2,9	3,2	3,2	4,0	4,3
Carchi	3,4	4,1	4,2	5,1	5,2
Cotopaxi	2,2	2,6	2,9	3,9	3,7
Chimborazo	1,7	2,1	2,2	2,9	3,7
El Oro	5,3	5,4	5,6	5,9	6,1
Esmeraldas	4,1	4,4	4,4	5,0	5,1
Galápagos	6,7	6,4	7,0	6,7	5,8
Guayas	4,6	4,8	5,0	5,8	5,9
Imbabura	3,2	3,3	3,4	4,2	4,6
Loja	3,6	3,6	3,8	4,6	4,9
Los Ríos	3,5	3,6	3,8	4,6	4,8
Manabí	3,2	3,4	3,6	4,3	4,3
Morona Santiago	2,5	2,7	2,7	3,9	3,4
Napo	3,5	3,7	3,5	4,0	4,4
Orellana	1,5	2,0	2,1	3,9	3,9
Pastaza	3,9	4,4	4,4	4,8	5,0
Pichincha	5,1	5,1	5,1	5,8	5,9
Sucumbíos	2,3	2,6	2,7	3,6	3,5
Tungurahua	3,3	3,6	3,7	4,7	5,1
Zamora Chinchipe	3,2	3,4	3,5	4,1	5,4
Costa	4,3	4,5	4,7	5,3	5,3
Sierra	4,0	4,2	4,3	5,0	5,2
Amazonía	2,9	3,2	3,2	4,1	4,4
País	4,0	4,1	4,3	5,0	5,2

Fuente: ODNA, 2009. Elaboración: propia.

Gráfico Nº 2: IDN 2: Edad escolar (6-11 años)  
Serie 2001-2006

Fuente: ODNA, 2009b

Gráfico Nº 3: IDN 3: Adolescentes (12-17 años)  
Serie 2001-2006

Fuente: ODNA, 2009b

investigaciones hechas por el ODNA, el acceso a servicios de salud en el campo es muy limitado y los menores de cinco años posiblemente mueran por causas prevenibles debido a la poca o mala atención médica, al limitado acceso al agua, o a las insalubres condiciones de vivienda en las que crecen. Entre las principales causas de muerte están la falta de atención de calidad a sus madres en el perinatal y la violencia. Las provincias más afectadas son: Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar y Cañar (ODNA, 2009b).

El IDN-2 refleja el cumplimiento de tres garantías básicas de los niños y niñas de 6 a 11 años: al desarrollo intelectual, a vivir sanamente libre de miedo y amenazas, y a jugar y compartir con los padres. El gráfico N° 2 da cuenta de que el IDN-2 del país, a diferencia del IDN-1, no refleja mejorías. Es decir que hay una alerta frente a los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 11 años en edad escolar. Una de las evidencias más complejas es que el maltrato infantil está presente. Más de la mitad de los niños y niñas en esa edad reciben algún tipo de castigo físico. El 35% no comparte tiempo libre con sus padres, y el 22% abandona la escuela al terminar la primaria. La mayoría de los que desertan de la escuela ingresan tempranamente al mundo laboral, y las niñas, sobre todo, se dedican a quehaceres domésticos. Esto implica una clarísima violación al Código de la Niñez. En términos generales, se puede decir que la edad escolar está en alto riesgo: maltrato infantil en la escuela y en el hogar, trabajo infantil y deserción escolar. Las provincias con los principales riesgos son: Cañar, Esmeraldas, Los Ríos, además de las de la región amazónica (ODNA, 2009b).

El IDN 3 refleja tres garantías necesarias para que los y las adolescentes se preparen para la vida adulta: derecho a vivir libres de peligros y amenazas, derecho a una educación secundaria completa, y derecho a terminar saludablemente su crecimiento físico y emocional. Al igual que el IDN-2, los datos no son nada alentadores, y el gráfico N° 3 puede constatar este hecho: el 49% de los y las adolescentes mueren por causas violentas: suicidio, homicidio y accidentes. El 6% de las adolescentes son madres, y el 35% no accede a la educación secundaria. Sin duda, el riesgo para este grupo etario es alto. Las principales provincias en esta situación son Esmeraldas, Bolívar y las de la región amazónica (ODNA, 2009b).

### 3.3. Crecer en la violencia

Si algún desafío está pendiente desde hace más de cinco décadas en el país, este se refiere a la modificación de las formas de relacionamiento violentas hacia la infancia. Recordemos que uno de los ejes de la Doctrina de Situaciones Irregulares era precisamente intervenir para de manera autoritaria reformar a los menores. Al parecer, esa noción todavía perdura y da cuenta de un pendiente enorme y urgente a ser resuelto. De lo contrario, esas formas de violencia terminan normalizándose, invisibilizándose en la vida cotidiana y reproduciéndose.

Quito y Guayaquil son las dos ciudades que concentran el 50% de niños, niñas y adolescentes del país. Muchos de esos niños y niñas trabajan en las calles de esas urbes. De hecho, 7 de cada 10 niños o niñas de la calle tienen entre 12 y 17 años. El rostro de los niños o niñas que viven y/o trabajan en las calles refleja la exclusión étnica: 4 de cada 10 son negros y 1 de cada 10 son indígenas. Guayaquil tiene el porcentaje más alto de niñez indígena en sus calles. La proporción de niñas indígenas es el doble que de los niños. La mitad de los adolescentes de 15 a 17 años es inmigrante en esas dos ciudades (ODNA, 2009b).

La tabla N° 4, específicamente la sección Crianza con castigo físico, alerta sobre la situación de violencia en la que vive la mayoría de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos, y da cuenta de que esta, desde 2002, en términos generales, afectaba a más del 50% de ese grupo etario, y en el transcurso de los siguientes cuatro años se ha mantenido o incluso se ha incrementado. Existen provincias como Bolívar, donde más del 65% de la infancia dice recibir algún tipo de castigos físicos. Por otra parte, en la sección de Carencia de recreación con los padres, derecho propio de la infancia, se muestra que entre el 35 y 45% de la infancia en el país no comparte el tiempo libre con sus padres o madres. Datos que nos exigen modificar esas formas de convivencia con la niñez y adolescencia.

Esta revisión de cifras sobre la situación de la niñez y adolescencia en el país nos muestra que, en términos generales, el mayor avance en el cumplimiento de los derechos de la infancia acontece entre la población ecuatoriana más pequeña, aquella que tiene entre 0 y 5 años. Al analizar los datos del IDN-1, nacional, regional y provincial, se confirma este

Tabla Nº 4: Maltrato y violencia hacia la niñez y adolescencia a nivel nacional, regional, provincial y por grupo étnico.  
Serie 2002-2006

Territorio	Crianza con castigo físico					Carencia de recreación con los padres				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Azuay	51,0	51,0	52,6	52,6	52,6	38,9	38,9	31,7	31,7	31,7
Bolívar	71,6	71,6	73,8	73,8	73,8	40,1	40,1	32,6	32,6	32,6
Cañar	54,3	54,3	56,0	56,0	56,0	35,9	35,9	29,2	29,2	29,2
Carchi	49,6	49,6	51,2	51,2	51,2	37,9	37,9	30,9	30,9	30,9
Cotopaxi	62,3	62,3	64,3	64,3	64,3	47,1	47,1	38,4	38,4	38,4
Chimborazo	66,3	66,3	68,4	68,4	68,4	45,9	45,9	37,4	37,4	37,4
El Oro	50,0	50,0	51,5	51,5	51,5	46,8	46,8	38,2	38,2	38,2
Esmeraldas	57,1	57,1	58,8	58,8	58,8	47,4	47,4	38,6	38,6	38,6
Galápagos	46,9	46,9	48,4	48,4	48,4	45,6	45,6	37,2	37,2	37,2
Guayas	46,4	46,4	47,9	47,9	47,9	45,1	45,1	36,7	36,7	36,7
Imbabura	52,7	52,7	54,3	54,3	54,3	41,6	41,6	33,9	33,9	33,9
Loja	51,0	51,0	52,6	52,6	52,6	30,3	30,3	24,7	24,7	24,7
Los Ríos	49,5	49,5	51,1	51,1	51,1	46,6	46,6	38,0	38,0	38,0
Manabí	41,6	41,6	42,9	42,9	42,9	45,4	45,4	37,0	37,0	37,0
Morona Santiago	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Napo	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Orellana	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Pastaza	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Pichincha	48,7	48,7	50,2	50,2	50,2	34,7	34,7	28,3	28,3	28,3
Sucumbíos	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Tungurahua	59,6	59,6	61,4	61,4	61,4	46,1	46,1	37,5	37,5	37,5
Zamora Chinchipe	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Costa	48,3	48,3	48,4	48,4	48,4	43,9	43,9	37,2	37,2	37,2
Sierra	52,6	52,6	55,3	55,3	55,3	40,0	40,0	31,2	31,2	31,2
Amazonía	54,4	54,4	57,9	57,9	57,9	44,3	44,3	34,7	34,7	34,7
País	50,6	50,6	52,2	52,2	52,2	42,2	42,2	34,4	34,4	34,4

Fuente: ODNA, 2009. Elaboración: propia.

hecho. Sin embargo, esta importante mejoría no sucede ni con la niñez en edad escolar ni tampoco con la adolescencia. Ambos grupos etarios no tienen garantizados el cumplimiento de sus derechos, y casualmente en ambas edades, el maltrato infantil, las condiciones de violencia, la deserción del sistema escolar y el trabajo infantil están presentes. Parecería que a medida que la población crece, el cumplimiento de sus derechos se limita, sobre todo, en términos de garantizar que los niños, las niñas y adolescentes crezcan en ambientes libres de violencia.

#### 4. Lo que vendrá

El recorrido analítico que hemos realizado a lo largo de estas secciones nos permite afirmar que efectivamente en cinco décadas se han gestado importantes transformaciones estatales y societales frente a la niñez y adolescencia. No cabe duda de que transitar de un modelo interventor y corrector a otro que ante todo privilegia los derechos de la infancia ha sido uno de los mayores avances en ese tránsito hacia los derechos. Este logro no podría explicarse sin la injerencia directa, tal y como lo hemos visto, del

movimiento a favor de la infancia, que ha bregado por más de dos décadas para que desde el Estado, la sociedad y la familia se modifique la concepción de la infancia y, a través de acciones públicas, se puedan mejorar sus condiciones de vida. Tener acceso a cifras que retraten la real situación de la niñez y adolescencia es también parte de estas significativas transformaciones. En estos últimos 50 años, el país ha creado diversos métodos para indagar en las condiciones de vida de las y los ecuatorianos, y en particular de su población más joven. Poder retratarnos nos permite saber cómo estamos y, sobre todo, identificar los temas irresueltos, para definir por dónde debemos continuar accionando a favor de la infancia y del cumplimiento de sus derechos.

Sin embargo, todavía hay un gran pendiente por resolver que se produce dentro de un país pobre y desigual como Ecuador: las diversas formas de violencia que tiñen las relaciones que se establecen con los niños, niñas y adolescentes. Por más de siete décadas, desde que se instauró la Doctrina de Situaciones Irregulares, concepciones autoritarias, jerárquicas y dominantes en el trato hacia los menores fueron autorizadas. Al parecer, esas prácticas se han ido normalizando a lo largo de las cinco últimas décadas, determinando la relación adultos-niños. Si bien un importante giro en la concepción de la infancia y en las imágenes que de ella se tenía y que recorrían la esfera pública y privada a lo largo de la primera mitad del siglo XX ha tenido lugar, ese giro parecería solo estar presente en la legislación hacia la infancia, y no en las interrelaciones sociales cotidianas. La información estadística que hemos revisado da cuenta de ello, y nos alerta sobre el hecho de que relaciones autoritarias, trabajo infantil y enormes riesgos en las condiciones en las que crecen los niños y las niñas, sobre todo entre 6 y 11 años, y los y las adolescentes permean la cotidianidad del Ecuador del siglo XXI.

Hace 14 años, en el contexto de la aprobación de la CDN y de la reforma del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, 460.000 niños, niñas y adolescentes, entre 8 y 15 años, provenientes de diferentes ciudades, participaron en una consulta sobre lo que en su opinión debían ser las prioridades del país hacia la niñez y adolescencia. El mensaje fue contundente: “Que todos los adultos aprendan a educarnos sin usar la violencia y nos protejan de toda forma de castigo, maltrato y abuso sexual” (Sánchez, 2003 en

ODNA, 2003: 34). A no dudarlo, la voz de la infancia arrojó un desafío enorme: eliminar toda forma de violencia hacia ellos y ellas. Por tanto, no solo basta con ratificar instrumentos legales internacionales o crear nuevas legislaciones. No es suficiente transformar la imagen que de la niñez y adolescencia se tenía, o cambiar planes de acción pública, crear nuevos pactos sociales o nuevas normativas institucionales. Ni siquiera es suficiente darles más visibilidad en la esfera pública. Hace falta aplicar todas esas modificaciones y cerrar esa enorme brecha entre un discurso público a favor de la niñez y la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, que muchas veces parece que va en retroceso. Urge transformar efectivamente las relaciones al interior del hogar y de la escuela, cumpliendo con los derechos del Código de la Niñez y Adolescencia y con lo estipulado en la Convención de 1990.

Para ello, es necesario dar un sentido colectivo a los esfuerzos dispersos realizados en torno a la condición de la infancia. En cinco décadas, en el país, la mortalidad materno-infantil ha disminuido notablemente; la cobertura de la educación primaria ha crecido significativamente y los niveles de matrícula cada vez son mayores. Pero, con demasiada frecuencia e intensidad la violencia, la pobreza, la desigualdad, el desamparo, el abuso, el maltrato y la explotación determinan la vida diaria de la infancia. Las transformaciones de las estructuras familiares, la fragilidad de las nuevas formas de empleo, las migraciones, los recortes de los programas sociales o las formas de comercio clandestino como el tráfico, la trata o el comercio sexual, que son parte inherente de la globalización desigual, también tienen enormes y directas repercusiones en la vida de cada vez más niños, niñas y adolescentes. ¿Cómo plasmos esos avances legales a favor de la infancia en la vida cotidiana? ¿Cómo dejamos de silenciar, invisibilizar y de violentar a los niños, a las niñas y a los y las adolescentes del país? ¿Cómo revertimos esos históricos pendientes? Preguntas que merecen respuestas y sobre todo acciones urgentes.

## Bibliografía

- Alzate Piedrahita, María Victoria (2002). “El ‘descubrimiento’ de la infancia: historia de un sentimiento”. En *Revista de Ciencias Humanas*. N° 30. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible en versión digital en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev30/alzate.htm>, 28 de enero 2010.

- Arellano, Ramiro. (2008). "La modernización de la justicia especializada de la niñez y la adolescencia". En *Revista Judicial*. Versión electrónica: [http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=130&id=3218&option=com\\_content&task=view](http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=130&id=3218&option=com_content&task=view), 30 de enero 2010.
- Beltrán Villalva, Miguel (2001). "Funcionalismo, estructuralismo y teorías de sistemas". En Salvador Giner, *Teoría Sociológica Clásica*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Blanco Escandón, Cecilia (2006). "Estudio histórico comparado de la legislación de menores infractores". En Nuria González Martín (coordinadora). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*. 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.
- Clark, Kim (1995). "Género, raza y nación: la protección a la infancia en Ecuador, 1910-1945". En Martha Moscoso (compiladora). *Palabras del silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*. Quito: Abya-Yala y Unicef.
- Consejo de la Nacional de la Niñez y Adolescencia (2010). *Misión y visión del CNNA*. En <http://www.cnna.gob.ec/pages/interna.php?txtCodInfo=90>, 9 de febrero 2010.
- Constitución de la República del Ecuador* (2009). Montecristi: Asamblea Constituyente. [http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf), 29 de enero 2010.
- Constitución de la República del Ecuador 1945*. Sección III. <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01477392211525562032268/index.htm>, 3 de febrero 2010.
- Del Castillo Troncoso, Alberto (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*. Año/Vol. 10. N° 029. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia, pp: 4-29.
- García Silva, Emilio (1920). "Monografía sobre la educación de los niños degenerados". *Revista Criminológica* N° 5. Quito, pp: 61-70.
- Guendel, Ludwig (2009). "Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación". En *Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación*. Quito: ODNA, OSEA y Unicef, pp. 11/20.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Ecuador en cifras. Estadísticas sociales y Estadísticas demográficas*. En: <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>, 6 de febrero 2010.
- Katsberg, Nils (2003). "Presentación". En *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*. Panamá: Unicef, pp.: 3-6.
- Kingman Garcés, Eduardo (1999). "Del hogar cristiano a la escuela moderna: la educación como modeladora del habitus". En *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* N° 28(3). Disponible en versión digital en: Biblioteca Digital Andina, <http://www.comunidadandina.org/BDA/docs/IF-EDU-0002.pdf>, pp.: 1-19. 31 de enero 2010.
- Laje, María Inés (1993). "Los menores de ayer - Los niños de mañana". En *Revista Anuario* N° 1. Córdoba: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en versión digital en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/SEC1010.HTML>, 30 de enero 2010.
- 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 y Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador 2005*. Quito: Unicef, Observatorio Social del Ecuador y Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Los derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Galápagos. Boletín Observatorio* N° 19. Noviembre. Quito: Unicef, Observatorio Social del Ecuador y Municipio de Santa Cruz.
- \_\_\_\_\_ (2009b). "Brechas en la niñez y adolescencia ecuatoriana". Presentación PowerPoint. Quito: septiembre 2009.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Observatorio Social del Ecuador y Unicef (2009). *Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación*. Quito: ODNA, OSEA y Unicef.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2010). Documento informativo del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador. En: [http://www.presidencia.gob.ec/articulom.php?ar\\_codigo=127&ca\\_codigo=53&ca\\_padre=0](http://www.presidencia.gob.ec/articulom.php?ar_codigo=127&ca_codigo=53&ca_padre=0), 2 de febrero 2010.
- Ramírez, Francisco (1993). "Reconstrucción de la infancia: extensión de la condición de persona y ciudadano". En *Revista Iberoamericana de Educación* N° 1. Estado y Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Versión digital: <http://www.oei.es/oeivirt/rie01a07.htm>, 30 de enero 2010.
- Röhrs, Herman (1993). "Georg Kerschensteiner (1852-1932)". En *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada* N° 3-4. Vol. XXIII. París: Unesco. Versión digital: <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/kersch.pdf>, 30 de enero 2010.
- Sánchez Vásquez, Vicente y Guijarro Granados, Teresa (2002). "Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España". En *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría* N° 84 (octubre-diciembre). Madrid.
- Sánchez de Horcajo, JJ (1996). *La Sociología*. Madrid: Ediciones Prodhufi.
- Sainz Cantero, José Antonio (1991). "Tribunal de Menores". En *Gran Enciclopedia Rialp: Humanidades y Ciencias*. GER. Madrid. Versión digital: [http://www.canalsocial.net/GER/ficha\\_GER.asp?id=5144&cat=Derecho](http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=5144&cat=Derecho), 29 de enero 2010.
- Simón Campaña, Farith (2004). "Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador". En *Revista Jurídica*. Versión digital: [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=27](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=27), 30 de enero 2010.
- Unicef (2003). *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*. Panamá: Unicef.
- Zea, Leopoldo (1985). *El positivismo y la circunstancia mexicana*. México: SEP y Fondo de Cultura Económica.

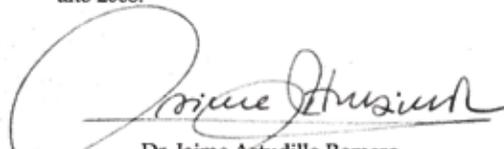
**ACTA CONSTITUTIVA DE  
"EL ESTADO DEL PAIS:**

Las instituciones que firmamos la presente Acta Constitutiva, comprometidas con el rol de las instituciones académicas y de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas, convenimos en llevar adelante una iniciativa conjunta denominada "El Estado del País".

1. Consideramos que el país necesita contar con un informe que analice su desempeño en el marco de las nuevas dimensiones y perspectivas sobre el desarrollo, las que son objeto de debate, reflejando diferentes vertientes de pensamiento. Queremos ser parte, con esta iniciativa, de ese debate ciudadano.
2. Consideramos de enorme valor asociar a las universidades, a las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional en un inédito esfuerzo común de coordinación e intercambio, para hacer escuchar una voz unida y apuntalar, de esta forma, el rol histórico de las instituciones académicas y la presencia de la sociedad civil en el desarrollo nacional.
3. Por ello, el Contrato Social por la Educación, la escuelas superior Politécnica del Litoral, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, La Pontificia Universidad Católica del Ecuador, La Universidad de Cuenca, , nos comprometemos a trabajar conjuntamente para la producción periódica de un informe plural y analítico sobre el esfuerzo nacional y sus resultados en la calidad de vida de la población, con especial consideración a las dimensiones cualitativas del bienestar humano y de armonía con la naturaleza, así como a la percepción y las perspectivas de la gente sobre las políticas públicas y sus efectos.
4. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se une en calidad de invitado por los demás organismos a participar en este esfuerzo nacional.
5. El Estado del País tendrá dos propósitos principales: a.) estimar los avances hacia el logro de una calidad de vida acorde con las aspiraciones y características culturales de las y los ciudadanos ecuatorianos y, b) ofrecer a la sociedad ecuatoriana información y herramientas para promover una ciudadanía activa.
6. Acordamos, en tal virtud, poner a disposición de "El Estado del País" nuestras capacidades académicas y de gestión para elaborar un informe periódico sobre el desempeño del país.
7. Con el fin de alcanzar los objetivos previstos, nos constituimos en el Consejo Directivo Nacional (CDN) de "El Estado del País" y en esta calidad nos comprometemos a ejercer las funciones de rectoría sobre la orientación del proceso, del informe, a trazar las principales políticas u estrategias internas de funcionamiento y a resolver los aspectos administrativos y presupuestarios correspondientes.

8. La Presidencia del Consejo Directivo Nacional será ejercida rotativamente por la máxima autoridad de la institución nacional designada.
9. Convenimos en constituir una Secretaría Ejecutiva y un Equipo Técnico ejecutor que tendrán por misión la operativización del proyecto.
10. Acordamos liderar múltiples iniciativas orientadas a financiar y gestionar recursos públicos, privados, nacionales e internacionales suficientes para el proyecto "El Estado del País".
11. Otras entidades y organismos nacionales y Universidades podrán adherirse al Proyecto. EL Consejo Directivo Nacional decidirá su adhesión.

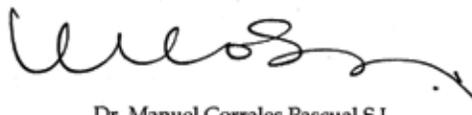
En fe de lo cual, firmamos en la ciudad de Quito, a los 8 días del mes de diciembre del año 2008.



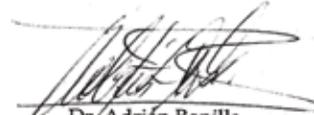
Dr. Jaime Astudillo Romero  
Rector  
Universidad de Cuenca



Dr. Moisés Tacle Galarraga  
Rector  
Escuela Politécnica del Litoral



Dr. Manuel Corrales Pascual S.J.  
Rector  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador



Dr. Adrián Bonilla  
Director de la FLACSO Ecuador



MSc. Margarita Velasco  
Secretaria Ejecutiva  
Observatorio de los Derechos de la  
Niñez y Adolescencia



Milton Luna Tamayo  
Coordinador Nacional  
Contrato Social por la Educación



Ing. Cristian Minguat  
Testigo de Honor  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Este libro se terminó de imprimir en Quito, Ecuador, en el mes de mayo de 2011.





con el apoyo de



ISBN 978-9962-02-229-9



9 789962 022299