

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIOLOGA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**“ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, A
PARTIR DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR”**

**CARLA GABRIELA LEÓN BUSTAMANTE
TATIANA CAROLINA ROSERO MOSCOSO**

DIRECTORA: DRA. PATRICIA DE LA TORRE

QUITO - 2011

INDICE

ASPECTOS PRELIMINARES:

Dedicatoria	I
Agradecimientos	II
Indice o Tabla de Contenidos	III

ESTRUCTURA DE LA TESIS:

INTRODUCCIÓN GENERAL	1
----------------------	---

PARTE I

CAPÍTULO I:

LOS CONCEPTOS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.

1. La Niñez y Adolescencia a través del tiempo	5
1.1 Derecho Romano: Los derechos del paterfamilias	6
▲ Reformas al Derecho Romano	7
1.2 La niñez y adolescencia explicada por medio del arte	8
2. Infantilización y escolarización: fenómenos de la modernidad	13
3. El maltrato a la infancia: un hecho social globalmente reproducido	18

CAPÍTULO II

EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

1. Estado de Bienestar: “La parte justa para todos”	22
1.1 Los conceptos de beneficencia y asistencia social apropiados por el Estado.	23
1.2 Poor Laws o Ley de los Pobres.	25
1.3 El apareamiento del Estado de Bienestar y sus principales características.	26
1.4 Críticas y contradicciones al Estado Benefactor	29
1.5 La inclusión social y prototipo de ciudadano creado por el Estado	

Benefactor.	32
2. Estado de Derecho: “Solo es ciudadano quien es productivo para el Estado”	33
2.1 Aportes del Estado de Derecho	37
2.2 Críticas al Estado de Derecho	38
3. La Seguridad Social como Derecho	39

CAPÍTULO III:

APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Primer Enfoque: Las políticas públicas desde el abordaje del Estado	46
2. Segundo Enfoque: Las políticas públicas desde el abordaje de otras disciplinas.	48
Conclusiones Parciales	57

PARTE II

CAPÍTULO I:

LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA POR PARTE DEL ESTADO ECUATORIANO

1. Realidad Histórica Ecuatorianas	61
1.1 Previo al Retorno a la Democracia: Los Gobiernos Militares	61
1.2 El Retorno a la Democracia	62
2. La Lógica de la Política Pública en el Ecuador: el caso de la Junta de Beneficencia de Guayaquil	64
3. La Política Pública: Un recorrido cronológico hacia el apareamiento de la política de la niñez y adolescencia.	66
3.1 Los primeros pasos en el reconocimiento a la niñez y adolescencia.	67
3.2 Cambio de doctrina: la niñez y adolescencia como sujetos de derecho	69
Conclusiones Parciales	75

CAPÍTULO II:

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA LA CONCRECIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

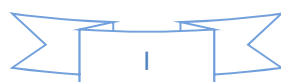
1. Primera Etapa: La escasa política pública de la niñez y adolescencia, de 1979 a 1996.	78
1.1 Situación Política y Económica	78
1.2 Políticas Públicas	80
1.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia por Sectores: Salud y Educación.	82
1.4 Conclusiones Parciales	90
2. Segunda Etapa: La consolidación de las nuevas bases legales como soporte de la política pública de niñez y adolescencia, de 1996 al 2007.	92
2.1 Situación Política y Económica	92
2.2 Políticas Públicas	93
2.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia por Sectores: Salud y Educación.	94
2.4 Conclusiones Parciales	108
3. Tercera Etapa: Hacia la consolidación de las políticas públicas de niñez y adolescencia, nacionales y con enfoque de derechos, del 2007 al 2010.	109
3.1 Situación Política y Económica	110
3.2 Políticas Públicas	111
3.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia por Sectores: Salud y Educación.	113
3.4 Conclusiones Parciales	124
4. Los graves problemas actuales de la niñez y adolescencia	126
4.1 Maltrato y Violencia	126
4.2 Adicciones en niños, niñas y adolescentes: tabaco y drogas	131
4.3 Trabajo Infantil	136
4.4 Embarazo y abuso sexual en adolescentes	139

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

DEDICATORIA

Dedicamos el presente trabajo a nuestros padres que con su esfuerzo y buenos consejos supieron encaminarnos y hacernos personas de bien, a nuestros hermanos y hermanas en quienes encontramos el soporte y complicidad en todo momento, a quienes nos acompañan desde el cielo y velan por nuestro bienestar desde allá y a todas aquellas personas que son parte de nuestra vida y sin las cuales no tendría sentido buscar un mañana.



AGRADECIMIENTOS

Agradecemos principalmente a Dios por brindarnos la vida y la sabiduría de aprovechar cada oportunidad, a nuestros profesores y profesoras por ser nuestras guías durante el arduo camino del aprendizaje, a nuestra familia por ser nuestra compañía y motor de nuestros sueños y a todas las personas que nos han inspirado a ser mejores.



INTRODUCCIÓN GENERAL:

El panorama ecuatoriano, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, tiene fuertes conflictos sociales, que se han cristalizado en las demandas de los diversos grupos humanos, marcando así coyunturas propias en la historia. De estos, el grupo más abandonado históricamente ha sido el de la niñez y la adolescencia.

Muchas veces invisibilizados y otros restados en importancia, los niños, niñas y adolescentes constituyeron una realidad poco tomada en cuenta a nivel público, lo que degeneró en la escasa producción de políticas públicas en su beneficio.

Remontándonos a breves rasgos en la historia del Ecuador, podremos observar que ya entrada la modernidad, alrededor del siglo XVIII, todavía no habían muestras significativas de la respuesta estatal frente a este grupo etario. No es sino hasta el apareamiento de las recomendaciones internacionales, finales del siglo XX, no como único factor pero si como el de mayor peso, que se colocó en entredicho las actuaciones del gobierno de turno, con lo que, empezó a generarse una verdadera preocupación por esta problemática.

De esta manera nuestra pregunta de investigación es: ¿Cómo el Estado ecuatoriano asumió la responsabilidad del grupo etario de la niñez y adolescencia bajo la modalidad de una política pública? Frente a la cual nos aventuramos a dar las siguientes hipótesis:

a) Si bien no hay una Teoría del Estado ecuatoriano, las aproximaciones teóricas del Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho, ambos de origen europeo, permite comprender como dan cabida a una política pública de la niñez y adolescencia, sin que en nuestro país se haya consolidado estos tipos de Estados.

b) Basándonos en una comprensión del Estado, consideramos que en el Ecuador, a partir del retorno a la democracia, desde 1979 hasta el año 2010, se puede visualizar como el Estado por medio de un proceso lento y paulatino reconoce a la niñez y adolescencia como política pública.

c) La problemática de la niñez y adolescencia en base a los indicadores de educación, salud y nutrición, en el periodo seleccionado, muestran a un Estado todavía ineficiente y a una sociedad que no logra superar las viejas costumbres de proteccionismo y violencia contra el grupo humano en estudio.

Por lo tanto, nuestra investigación posee reflexiones que engloban el accionar del Estado, cuyo desenvolvimiento marcará la manera en que este se vincula con los individuos y colectivos que conforman la sociedad, debido a esto, creemos importante su estudio puesto que determina la comprensión de la relación entre el Estado y este grupo etario, como prioritario para la política nacional.

Comprometidas en nuestra realidad social, estamos convencidas de que la presente investigación aportará conocimientos relevantes, en la medida en que pondrá a prueba las hipótesis planteadas, desarrollando así, cuestiones como: el abordaje del Estado y las políticas públicas, la inclusión social y los derechos humanos.

Si bien, aceptamos las limitaciones propias de un estudio de pregrado, este intento de reflexión puede abrir las puertas a futuras investigaciones. Por lo que, ponemos en consideración la siguiente estructura de investigación:

La investigación se situará desde el retorno a la democracia, 1979, tomando en cuenta a esta etapa como un punto de partida temporal, sin antes reconocer que la democracia en el Ecuador, más allá de las cuestiones electorales, se ha constituido como un fundamento para la creación de las instituciones públicas y programas sociales como se reflexionará en lo posterior.

Cabe entonces mencionar que la estructura del texto se encuentra dividida en dos partes: la primera, por consideraciones teóricas y conceptuales; y la segunda, por un análisis en datos empíricos de la situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador. Los componentes teóricos – conceptuales permiten dar luz para el análisis empírico.

La primera parte a su vez se encuentra constituida por: 1) Construcción de los conceptos: niñez y adolescencia; 2) Las teorías del Estado Benefactor, el Estado de Derecho y el apareamiento de la Seguridad Social; y 3) Políticas Públicas. En esta primera parte se ha hecho uso de autores como Philippe Ariès, para definir el concepto de niñez y adolescencia; a Claus Offe y Emilio Tenti Fanfani, en el Estado Benefactor; Norberto Bobbio, Jürgen Habermas y John Rawls para la definición del Estado de Derecho; y para el desarrollo de las políticas públicas a autores como John Polanski, Otto Bismarck y Francis Fukuyama.

La segunda parte aterriza las teorías desarrolladas previamente, y haciendo uso de ellas analiza el caso ecuatoriano. Con este fin, se elaboraron dos amplios capítulos en donde se detalla el comportamiento del estado Ecuatoriano frente a los niños, niñas y adolescentes.

En el primer capítulo – segunda parte- se hace una descripción histórica de la realidad ecuatoriana, las doctrinas de tratamiento a la niñez y adolescencia y los lineamientos bajo los cuales el Estado asumió el deber de protección a este sector. Además de ensayar la forma en que fueron asumidos los conceptos de beneficencia y asistencia en el Ecuador.

Posteriormente, en el segundo capítulo, y con el fin de hacer un análisis más detallado de la evolución en el tema de niñez y adolescencia, se ha dividido el tiempo de investigación en tres etapas, nominadas según la generación de políticas públicas, dando como resultado las siguientes: Primera etapa: Las escasas muestras de la política pública de la niñez y la adolescencia, que va de 1979 a 1996; Segunda Etapa: La consolidación de nuevas bases legales como soporte de la política pública de niñez y adolescencia, de 1996 a 2007; y Tercera Etapa: Hacia la consolidación de las políticas públicas de niñez y adolescencia con carácter nacional y con enfoque de derechos, que se extiende de 2007 hasta el 2010.

En cada una de estas etapas se detalla la realidad social y política, las principales políticas públicas, avances legislativos y de forma particular como incidieron en los sectores de educación y salud. Todo esto servirá de insumo para concluir en la postura del Estado frente a este grupo etario.

Reconociendo la complejidad del tema, la tercera etapa se extiende en la consideración de problemáticas frecuentes, tan condenables y críticas en los momentos actuales, como: maltrato infantil, mendicidad, trata y tráfico con fines de explotación (sexual, laboral, etc.), embarazo adolescente, violaciones sexuales, drogadicción y la percepción de la niñez y adolescencia con respecto al cumplimiento de sus derechos.

Metodológicamente, el tipo de investigación que se expone es descriptiva en la medida en que la preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales sobre la situación de la niñez y adolescencia, además responde también a la investigación Explicativa puesto que se busca el por qué de los hechos, estableciendo relaciones de causa- efecto, basándonos en criterios analíticos y comparativos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. Además se hace uso tanto de una base teórica como de una empírica, contrastadas a lo largo del trabajo, donde se hace uso del método

deductivo de investigación donde partimos de datos generales de la niñez y adolescencia para llegar a una conclusión de tipo particular sobre el accionar del Estado en la ejecución de políticas públicas.

Finalmente, creemos que se ha escrito poco sobre la niñez y adolescentes a nivel sociológico político, por lo que, la presente Disertación de Grado, quiere dar ese aporte.

PARTE I

CAPÍTULO I

LOS CONCEPTOS NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

1. La Niñez y la Adolescencia a través del tiempo:

Determinar con exactitud desde cuando se empezó a entender el concepto de infancia y mucho más el de adolescencia, resulta incierto. Haciendo un paneo histórico-social, algunos autores nos dan pistas del proceso que se vivió antes de entender estas categorías que en la actualidad tienen diferentes concepciones dependiendo del punto de análisis en el que se tome, ya sea la psicología, sociología o medicina.

En el presente, estos términos parecen totalmente comunes por la frecuencia con la que se los usan en toda clase de discursos; pero pensar detenidamente desde cuando el niño fue denominado como tal, con las implicaciones que esto conlleva, se vuelve más difuso.

Remontándonos a la Edad Antigua y tomando a la cultura Latina como referente de Occidente, vemos que su principal aporte fue el Derecho Romano del cual se derivaría el Derecho Internacional vigente hasta la actualidad. Este conjunto de normas evocarían un gran respeto a la humanidad, en tanto que ciudadanos reproductores y protectores de la Patria. No obstante, el concepto de ciudadano era muy limitado y excluía a gran parte de quienes conformaban esa sociedad: esclavos – sin derechos-, niños y mujeres – con derechos limitados-. Por medio de esta concepción se justificó infanticidios y muchos otros actos crueles decididos por quien ejercía la autoridad en cada hogar, denominado el *paterfamilias* (Delgado, B.; 1998: 42).

En términos generales, en la Roma antigua, el alto índice de natalidad, las “exposiciones”, las enfermedades y la corta esperanza de vida reducían la importancia de los romanos hacia los diversos períodos de esta y en particular hacia niñez que era una etapa que había que superar con la mayor rapidez posible. La supervivencia era definida por la temprana apropiación de conductas adultas en los niños.

1.1 Derecho Romano: Los derechos del *paterfamilias*

Siendo los hombres (no-esclavos) los ciudadanos y cabezas de familia, tenían el amparo de la ley y derechos sin límites sobre los miembros de sus familias: hijos, nueras, mujer y hasta de sus esclavos.

El hombre dentro del hogar cumplía el rol de señor, sacerdote, juez y educador, de aquí también su autoridad para el castigo, pues era el único que podía determinar que era bueno y que no lo era.

Otro término, usado en la actualidad, ligado al *paterfamilias* es el de la *patria potestad*. Este término designaba, según Delgado, el poder del padre sobre los hijos habidos en legítimo matrimonio además del poder sobre su mujer, estableciendo la figura de que el hombre es la mano protectora de quién depende la familia.

La *patria potestad* además comprendía facultades como el derecho a la vida y a la muerte tanto de hijos legítimos como de hijos bastardos (hijos fuera del matrimonio). Estas facultades comprendían a su vez la posibilidad de vender a hijos como esclavos, hacerlos responsables de sus actos delictivos culpándolos para no asumir las consecuencias, abandonar a recién nacidos sin justificación alguna y asesinarlos si nacían con alguna deficiencia o enfermedad.

Con respecto al abandono de niños, esta práctica se la denominaba “exposición” y consistía en dejar al niño o niña en una *columna lactaria*, que era una institución benéfica de acogida para la alimentación de niños abandonados, donde a su vez acudían algunos *paterfamilias* a conseguir nodrizas¹ para sus hogares.

Otra forma de “exposición” era dejarlos en los estercoleros públicos, donde podían morir de frío o de hambre, ser devorados por algún animal o en el mejor de los casos ser recogidos por cualquier persona (Delgado, B.; 1998: 45). El en caso de ser un hijo bastardo, generalmente podía ser recogido por algún familiar de la madre, puesto que al abandonarlo el padre renunciaba a la *patria potestad*.

¹ Para esta cultura las nodrizas eran parte fundamental para la subsistencia de los niños, ya que no era costumbre de las matronas romanas amamantar a sus hijos, sino que apenas nacían se los entregaban a las nodrizas y siervas de las casa donde vivían algunos años (Delgado; 1998: 46)

¿Qué motivaba el abandono de un niño? No era necesaria una motivación justificada puesto que la decisión concernía jurídica y voluntariamente al padre; no obstante los mayores casos de abandono respondían a la concepción de hijos bastardos o hijos de mujeres ilegítimas², de quienes se desconfiaba o mujeres legítimas que se suponía eran infieles.

- **Reformas al Derecho Romano**

Los cambios en el Derecho Romano fueron lentos a través del tiempo, pero constituyeron un gran cimiento para la normativa de la actualidad.

El derecho de vida y muerte del *paterfamilia* quedó restringido por la ley. El emperador Trajano (98 a.C) obligó a un padre a emancipar al hijo maltratado y Adriano (117 a.C) condenó a la deportación a un padre que trató con singular crueldad a su hijo (Delgado, B.; 1998: 61). Si bien estos fueron casos aislados, constituyeron los primeros indicios de un cambio de actitud hacia la infancia.

La mayor influencia para el cambio en el derecho romano y principalmente en la leyes referentes a la niñez fue el apareamiento del cristianismo y las proclamaciones de Jesús de Nazaret, quién dignificó a todos los seres de la creación y principalmente a los niños, a los cuales nombró como “dueños del cielo” (Mc. 10, 13 – 16)

Esta influencia del cristianismo hizo que posteriormente Valentiniano I (365 d.C) conceda a los jueces la capacidad de confinar el tipo de castigos que un padre podía aplicar a su hijo y estableció la pena capital para quienes asesinen a recién nacidos, con esto el parricidio deja de ser legal.

Sobre la venta de los hijos, esto tiene relación a la *patria potestad* en la medida en que esta se perdía al vender por tercera vez a un hijo – quien se emancipaba y ganaba su libertad instantáneamente-. Se estableció que el derecho de venta sólo podía realizarse en caso de extrema necesidad económica paterna, con la facultad de recuperar al hijo al reponer el dinero.

Si bien el Derecho Romano tuvo una larga vigencia, sus cambios jurídicos fueron imprecisos. Además, cada cambio es producto de un complejo procesos de transformación;

² Los hijos producto de mujeres ilegítimas, amigas u otras mujeres, eran concebidos por adulterio, incesto o fornicio y no tenían derecho de ser criados por su padre si no era su voluntad hacerlo.

mismo que se vio reflejado también en otras herramientas jurídicas como: las *Partidas*³ y las *Cantigas*. Estas eran fuentes generosas de insumos históricos normativos que señalaban las pautas de conducta y comportamiento de toda la sociedad del siglo XIII, como lo afirma Delgado:

“Tanto el rey como a la reina, a los nobles y caballeros, a los obispos y clérigos, a los padres e hijos de familia, a los campesinos, a todos los ciudadanos, se les señalan sus obligaciones y las respectivas escalas de valores que han de conocer y practicar”(Delgado, B.; 1998: 74)

Estas normas, mayormente influidas por el cristianismo, estipulan que en el caso de “exposición”, el padre o la madre pierden la *patria potestad* para siempre, sin opción a recuperar al niño o niña eventualmente. A esta ley se le remitió la supervivencia de muchos hijos bastardos.

Con esta consigna aparece en el siglo XIV, de manos de Pedro III el Ceremonioso, el *pare ofens*; que era la facultad de que el reino de Valencia pudiera recoger a los niños que andaban por las calles, huérfanos, indigentes o abandonados para darles una ocupación digna.

Más tarde, sería Martín el Humano, quien instituyó el Tribunal d’Orfes, emulando a lo que en la actualidad entenderíamos como Juzgados, para asignar castigos a los menores que delinquían, posteriormente, este modelo sería emulado en Navarra, Aragón y Castilla (Delgado, B.; 1998: 81).

1.2 La niñez y adolescencia explicada por medio del arte

Para comprender como el Estado y la sociedad habían invisibilizado a la niñez y adolescencia, se utiliza el arte como fuente de datos, puesto que a través de sus muestras de la cotidianidad se contextualiza la situación del este grupo etario.

Philippe Ariés, historiador francés, hace un maravilloso intento de configurar la aparición, o mejor dicho el reconocimiento del niño (infante, posteriormente adolescente) en la

³ Para mayor comprensión las *Partidas* y las *Cantigas* fueron un cuerpo normativo, basado en el Derecho Romano, que se redactaron en Castilla durante el reinado de Alfonso X (1252-1284) para alcanzar la uniformidad jurídica en la sociedad.

sociedad. Por medio del arte, Ariès explica que en la época premoderna el significado de infancia era inexistente.

Para comprender la sociedad de esa época tengamos en cuenta como unidad de análisis a la familia. Su orden era generalmente nuclear y regido por el varón además, la familia era la primera fuente productiva y la solidaridad económica era una obligación, por lo que todos los miembros de una familia cumplen roles específicos.

Los matrimonios⁴ se realizan con prontitud, generalmente cuando se está próximo a la mayoría de edad, que estaba establecida a los doce años, aproximadamente. Lo que sugiere que no había tampoco la percepción de la adolescencia como una etapa distinta a la adultez.

Delgado, en su libro “Historia de la infancia”, hace una distinción entre lo que era el desposorio y el matrimonio. Al desposorio según las *Partidas* se lo define como la promesa de casamiento entre un hombre y una mujer, aunque no estén presentes ambos. En ese caso se lo hacía a través del consentimiento de alguien, generalmente el padre de la prometida. Mientras, que el matrimonio era el acto de unión conyugal propiamente.

La edad fijada para el desposorio era la de siete años, edad en la cual tradicionalmente se creía ya había discernimiento, mientras que la edad para el matrimonio se establecía para las niñas en los doce años y los niños en los catorce años.

Los desposorios, amparados en la ley civil y canónica, constituían en esas épocas verdaderas negociaciones donde los niños eran intercambiados como mercancías.

Las formas para disolver los desposorios acordados en la infancia eran:

- La entrada en un convento de uno de los dos desposados
- La desaparición de uno de los dos, sin dejar rastro
- La enfermedad grave de alguno de los dos: lepra, ceguera, pérdida de la mente, etc.
- Por mutuo acuerdo de las partes.

⁴ Otros efectos de los matrimonios, con incidencia sobre los niños, lo constituían los matrimonios de un varón con una esclava, donde su descendencia también se constituían como esclavos. También eran esclavos los hijos huérfanos o abandonados donde religiosos. Además los matrimonios a temprana edad eran en su mayoría arreglados por los padres, tanto de hombres como mujeres.

- El emparentamiento entre ellos antes del matrimonio, es decir, que otros familiares cercanos contraigan matrimonio entre familias y se constituyan en parientes.
- Infidelidad de alguno de ellos (fornicio).
- Casamiento previo de alguno de los dos.

Posteriormente, tras este enlace, la reproducción se constituía en una práctica inmediata. Todos conviviendo bajo un mismo techo y compartiendo la misma cama⁵.

Según esta aseveración la sociedad de ese entonces no habría concebido la determinación de espacios diferenciados, expectativas sociales, ni distinciones en comportamiento hacia los niños en confrontación con los adultos. Esto, según Ariés, se revela en muestras artísticas donde los niños no eran otra cosa que adultos de tamaño reducido. Se tallaban y pintaban seres más pequeños, pero con las mismas facciones, musculatura y vestimenta que un hombre adulto. La única forma de reconocer que se trataban de niños, fuera de la particularidad de su tamaño, era por las inscripciones de los cuadros.

Esto nos lleva a pensar que no se concebía la distinción etaria, y que la sociedad medieval era evidentemente de los adultos. Los niños no eran más que adultos en crecimiento, con las mismas características y forma de trato. Es decir, la infancia pasaba casi inadvertida.

El siglo XII estuvo repleto de estas muestras artísticas, que no hacían más que reproducir lo que socialmente se vivía en la época. La nulidad en cuanto a la impresión de rasgos propios de la niñez, no eran más que el producto de la falta de representación del concepto.

En el siglo XIII y XIV, otros precursores de la niñez, como se la entiende en la modernidad, la representaban cuadros del Niño Jesús o la Virgen niña o representaciones ligadas al alma tras la muerte de alguien. Sin embargo, estos dibujos exponían a seres asexuados o con fisonomías distorsionadas que no reproducían con fidelidad la imagen de un niño.

Las formas de niños muertos o de almas que acompañaban a los vivos, en mayor parte adultos⁶, se explicaban dado a que en la época, las muertes de recién nacidos eran muy

⁵ Una de las características más notorias de la edad media era la promiscuidad. La convivencia tan cercana de los miembros de la familia, que a veces incluía a tíos y esclavos, hacía que muchas veces se encuentren involucrados sexualmente. Si bien el incesto ya era penado en la época, no se podía negar que era un acto común y encubierto.

⁶ Aquí cabe aclarar que las pinturas de la época nunca retrataban a niños solos, lo más común era que estuvieran acompañados de adultos. Esto, en primera instancia, podríamos llevarnos a pensar

comunes, por no decir normales y hasta en muchos casos como la historia ha relatado, el infanticidio era una práctica corriente. Entonces, era impensable admitir un apego emocional a un ser que tenía pocas posibilidades de vivir y que eventualmente podía ser un desecho. Esto porque se creía que bajo la influencia del cristianismo si un niño moría antes de ser bautizado no era una “persona”. Dice también el autor que cuando esto sucedía los niños eran enterrados en cualquier lugar de la casa: en el patio, o bajo un pórtico. Cosas como las relatadas anteriormente, son expresiones de la precariedad de las condiciones de salubridad, falta de conocimiento, y diferentes acepciones morales.

Koldo Azkue Antzia relata que los bajos niveles de supervivencia de los infantes en la Edad Media y hasta principios de la Edad Moderna, hacía común el uso de “necrónimos”, es decir, el uso del nombre de un niño muerto en el próximo hijo (Azkue Antzia, K.; 2000: 362).

Otras culturas como la romana y la china practicaban también el abandono de infantes; lo que hacía referencia al sentimiento de indiferencia respecto a una infancia frágil, que generaba pérdidas numerosas.

La preocupación que hoy constituyen los problemas y necesidades propias de los infantes, en la época eran inexistentes. Según Ariès: “Esta preocupación no la conocía la civilización medieval porque para ella no había ningún problema: el niño, desde su destete, o un poco más tarde, pasaba a ser el compañero natural del adulto.”(Ariès, P.; 1987: 73)

Esto nos sugiere, en primer lugar, que los niños estaban junto con los adultos en la vida cotidiana y cualquier agrupación de trabajo, de diversión o de juego reunía simultáneamente a niños y adultos. Y en segundo lugar, que en esta etapa tampoco había una imagen del niño real. Tal vez en cuanto a la niñez rural surge una especificidad en cuanto al trabajo, Azkue Antzia describe el ejemplo de Inglaterra en la Edad Media, donde los niños y niñas eran criados en el hogar hasta los 7 o 9 años y después se los enviaba

en la figura de la tutela; no obstante, Ariès explica, en todo el segundo capítulo de su obra “*El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*”, que realmente la figura de la infancia no tenía importancia de forma aislada.

obligatoriamente a otros hogares a prestar servicios durante otros 7 a 9 años (Azkue Antzia, K.; 2000: 364).

Aun dentro del propio hogar y a edades tempranas ya se les imponía deberes como la recolección de la leña y el agua, cuidar a las vacas en las parcelas y actividades básicas de caza. A medida que crecían y haciendo distinción de género, las niñas se dedicaban a tareas del hogar como la cocina, la limpieza y algunas labores del campo. Mientras que los niños acompañaban a sus padres en sus jornadas.

La mortalidad infantil y la falta de un trato especial y diferenciado al niño empezaron a cambiar lentamente en el siglo XV y XVI con el advenimiento del Renacimiento, movimiento que fuera de tener un alto contenido cultural, prodigaba a través de la iglesia y contenidos iconográficos religiosos una relación más estrecha entre madres e hijos. Situación que se veía reflejada en las pinturas de María y el niño Jesús.

Estos son los primeros rasgos del cambio en el pensamiento medieval, que llevaron a generar un sentimiento diferente hacia los niños que con el tiempo se convirtió en la sensibilidad con la que el adulto trata ahora a los infantes. Pues, si bien el medioevo tenía ideales de vida humana subordinados a los valores religiosos, su sociedad seguía siendo estratificada, oscura y jerarquizada.

El sentimiento de reconocimiento y afecto hacia la niñez se produjo previo al cambio demográfico, producido por la extensión de las prácticas anticonceptivas, en el siglo XVIII. El relato de la época ya otorga al niño algunas características propias, sobre todo con respecto al uso de ropa; trajes propios de su edad que consistían en vestidos y gorros.

La particularidad del siglo XVII muestra pinturas de niños en solitario, es la primera vez que se los pinta sin adultos a sus alrededores. Estos retratos separan al niño de la familia, y lo colocan como el actor principal de la obra. Las numerosas obras de arte del siglo XVII, muestran la fugacidad de la infancia y se vuelven una práctica común que se ejercería hasta el siglo XIX, donde las fotografías reemplazarían a las pinturas.

No obstante, lo importante de este cambio en la expresión artística es la aparición de un nuevo interés hacia el niño y los primeros esfuerzos por reconocerlo como un sujeto. Aunque, esta nueva forma de concepción apareció un siglo antes de los cambios demográficos, constituiría los esbozos de la niñez como se la entiende actualmente.

Este nuevo sujeto que estaba naciendo en la época, y que se consolidaría con mayor frecuencia en los siglos posteriores, sobre todo en el XVIII, era comprendido como un sujeto, un adulto potencial al cual había que desarrollarlo. Esto en respuesta a un nuevo tiempo distinguido por su carácter revolucionario que se traduce en los cambios materiales y espirituales, transformando tanto el orden colectivo de la vida humana como la existencia personal del individuo.

2. Infantilización y Escolarización: fenómenos de la modernidad

Como se ha explicado anteriormente, la Edad Media no hacía distinción ni división por edades entre quienes conformaban su sociedad. Si bien habían diferencias en cuanto a comportamiento y trato, esto se lo hacía conforme al sexo o posición social (lugar que se ocupaba dentro de la pirámide jerárquica⁷) mas no a la edad de la persona.

El matrimonio temprano y el rápido acoplamiento de los niños al mundo de los adultos, no permitía establecer una clara división entre grupos etarios.

⁷ La sociedad medieval estaba conformada de la siguiente manera:

- Los **nobles** eran los caballeros y sus familias. Su misión consistía en defender al resto de la población.
- Los **clérigos** eran los monjes y los sacerdotes. Debían rezar para lograr la salvación espiritual de las personas.
- Los **trabajadores** eran en su mayoría campesinos, aunque también había artesanos y comerciantes. Se ocupaban de producir y vender los alimentos y los productos que necesitaba la sociedad. Se pertenecía a cada estamento por nacimiento, excepto en el caso de los clérigos.

Los nobles y los clérigos eran privilegiados tenían ventajas: no pagaban impuestos y no realizaba trabajos manuales. Además controlaban los cargos más importantes de la administración.

La época de oscurantismo fue reemplazada por una donde la cultura y nuevos valores modificarían la estructura social y con ella nacería fuertemente la educación como principio básico del desarrollo.

Si bien la educación constituye un gran progreso, hay que reconocer que los cambios se dieron tardíamente. Bajo la explicación de Ariès y Delgado podremos observar la falta de reconocimiento a la niñez y adolescencia en la etapa anterior a la Modernidad.

En la Edad Media, a principios de la era moderna y durante mucho más tiempo los niños vivían mezclados con los adultos, desde que se les consideraba capaces de desenvolverse sin ayuda de sus madres o nodrizas.

Las *Partidas* dilucidan algunos términos usados en la época, haciendo la distinción entre la crianza, el nodrimento y la enseñanza. La palabra crianza hacía alusión a criar o crear, mediante darle lo necesario a quien se cría para que viva. El nodrimento equivale la alimentación específicamente y la enseñanza va ligada al aspecto educativo como tal.

No obstante, hay que tener en cuenta las limitaciones de la Edad Media con respecto al último aspecto. La ausencia de gradación de los programas, la simultaneidad de su enseñanza, la falta de establecimiento de conocimientos específicos mostraba a un pensamiento escasamente diferenciado en la concepción que distaría en lo posterior a la niñez de la adolescencia.

La educación estaba vinculada al mundo violento que caracteriza la Edad Media. El deporte y la caza serán los ejes educativos que se inician tras la "barbatoria", es decir, tras el primer corte de la barba del joven. Aunque también se privilegiaba la preparación militar entre los jóvenes nobles y rudimentos de lectura y escritura enseñadas en las escuelas catedralicias⁸. Según la opinión de Delgado: "el aprendizaje de las letra en un caballero no era más que un adorno de prestigio social, pero accesorio al fin y al cabo, [...] el estudio continuado podía perjudicar su dedicación al ejercicio de armas [...] que exigía una dedicación completa" (Delgado, B.; 1998: 77)

⁸ Las escuelas catedralicias o episcopales son instituciones de origen medieval cuya función es la formación del clero.

Existían dos clases de maestros: los maestros tradicionales dedicados a la enseñanza de las letras, y los ayos, que eran caballeros experimentados encargados del adiestramiento de los futuros caballeros y guerreros profesionales.

En la educación de los príncipes eran los ayos los responsables de enseñar los buenos modales y socialización. Entre lo que debían enseñarles estaba: comer y beber con elegancia, lavarse las manos antes de las comidas, limpiarse con toallas y no con sus vestidos, no hablar mucho durante la comida, etc. El currículo se completaba con inculcación de la moral, religión, lectura, escritura, equitación y manejo de armas. Esta educación le permitía sobresalir de entre sus súbditos.

Con el aparecimiento de la educación, la familia empezó a sufrir un desmembramiento algunas veces temporal y otras veces definitivo. Los jóvenes, muy pocos, vivían con sus padres. Otros, se constituían en pupilos y se iban a vivir ya fuese en casa del mismo maestro o en la de un sacerdote. Por lo que, el ambiente educativo se convirtió también en un lugar donde se juntaban los adultos con los jóvenes. En lugar de estar separados por la edad sus relaciones estaban reglamentadas por las tradiciones de iniciación que asociaban muy de cerca a los pequeños con los mayores como relaciones de transmisión de conocimiento.

Pero no eran sólo los jóvenes que entraban a la escuela sino también los niños. Esta falta de distinción generacional causaba confusión en el establecimiento de roles como en la forma de comportamiento, donde niños, jóvenes y adultos cumplían las mismas funciones. Con el tiempo el interés por la educación variaría y con esto la forma de su impartición y la mentalidad de sus beneficiarios.

Por ejemplo, en el caso español, los políticos y pensadores validaron el principio de igualdad de la educación siempre y cuando se considerara la clase social y respondiera a las necesidades del Estado. Mientras las clases altas podían acceder a educación especializada, los campesinos y mercaderes recibían formación para mejorar su producción. La Ilustración para este Estado y otros como el Inglés y el Francés prodigaban el poder de las luces pero reservados a unos pocos puesto que, si las clases bajas accedían al conocimiento se revelarían. “Para que la sociedad viva feliz y los hombres contentos en

la mayor pobreza hace falta que gran número de ellos sean tan ignorantes como pobres” (Delgado. B; 1998: 138)

Esta frase dibuja la realidad de la época, misma que seguiría influyendo siglos después al pensamiento Europeo, donde las clases sociales eran muy marcadas y de esto dependía del nivel de instrucción que recibía la niñez, siendo las niñas las más afectadas en el tema de aprendizaje como lo expone Azkue Antzia en su estudio⁹ de los pueblos vascos titulado “Trabajo Infantil rural a lo largo del siglo XX” donde se expone el siguiente cuadro:

Tabla N° 1: Distribución de las actividades laborales en las niñas

ACTIVIDAD	%
CRIADA	65
EN CASA	20
FÁBRICA	13
ESTUDIOS	2

Fuente: Trabajo infantil rural a lo largo del siglo xx
Elaboración: Autoras

Posteriormente, las órdenes religiosas fundadas en la época moderna, tales como los jesuitas o los oratorianos, se convierten en órdenes docentes y su enseñanza no se dirige ya a los adultos, como las de los predicadores y mendicantes de la Edad Media, sino que se reserva esencialmente a los niños y a los jóvenes.

En lo sucesivo, se reconoce que el niño no está preparado para afrontar la vida, que es preciso someterlo a un régimen especial antes de dejarle ir a vivir como los adultos.

En el caso de las niñas hijas de nobles, eran educadas de la misma forma que los niños los primeros años: lectura, escritura y doctrina cristiana. Pero más tarde su aprendizaje consistía en el bordado, trabajo en lino, seda y buenas costumbres.

⁹ Las estadísticas manejadas dentro del estudio mencionado parten desde 1905, y el cuadro tomado para uso de la presente tesis se encuentra en la pg. 368. ANTZIA A. Koldo, “Trabajo Infantil Rural a lo largo del siglo XX”. Internet: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/vasconia/vas30/30361376.pdf>

La familia deja de ser únicamente una institución de derecho privado para la transmisión de los bienes y el conocimiento. Asume una función y deber moral de enviar a los menores a lugares de aprendizaje tanto espiritual como intelectual.

El interés por los niños inspira nuevos sentimientos, un nuevo afecto que la iconografía del siglo XVII ha expresado con insistencia y acierto: el sentimiento moderno de la familia. Los padres ya no se contentan con engendrar hijos, con situar sólo a algunos de ellos, desinteresándose de los otros. La moral de la época les exige dar a todos sus hijos, e incluso a finales del siglo XVII a las hijas, una formación para la vida. Las exhortaciones de los moralistas y religiosas les hacen creer que están obligados a mandar a sus hijos a la escuela desde pequeños.

La familia y la escuela retiraron al niño de la sociedad de los adultos. La escuela encerró a una infancia libre en un régimen disciplinario cada vez más estricto, lo que condujo en los siglos XVIII y XIX la aparición de internados. Este rigor reflejaba otro sentimiento contrario al de la antigua indiferencia, un afecto obsesivo que dominó a la sociedad a partir del siglo XVIII.

La preocupación por la infancia hizo que surgieran instrumentos para regularla sobre todo en cuanto a los nacimientos. Esta concepción de natalidad controlada apareció en el siglo XVIII, cuando la familia acababa de reorganizarse en torno al niño y levantaba entre ella y la sociedad el muro de la vida privada.

La Modernidad genera un nuevo orden social caracterizado por la diversificación de grupos, mientras que, el antiguo cuerpo social era único y comprendía toda la variedad de edades y condiciones sociales.

Por todo lo anteriormente expuesto, Ariès considera a la infantilización y la escolarización fenómenos complementarios y modernos, productos de una elaboración histórica y no de un hecho natural.

3. El maltrato a la infancia: un hecho social globalmente reproducido

Ya se ha descrito en lo precedente los maltratos a los que han sido sometidos los niños principalmente; esto bajo la completa aceptación social y muchas veces hasta bajo el amparo normativo.

El infanticidio, el abandono, los matrimonios arreglados, sumados a la falta de higiene y recursos, las enfermedades, las epidemias y guerras donde participaban jóvenes, nos resumen el panorama. No obstante, se pondrá en consideración otras formas de maltrato a través del tiempo para lo cual se hará uso del estudio de Amnistía Internacional: “Historia de la Infancia”, así como de algunos autores.

En la antigüedad, para satisfacer a los dioses los sacrificios humanos eran comunes sobre todo el de las mujeres y los niños. Estos se los atribuía a civilizaciones como la Mesopotamia o el Antiguo Egipto y la Grecia clásica. También, se practicó en distintas culturas de otros continentes. En la actualidad, prácticas similares se siguen manteniendo:

"La agencia católica suiza Apic alertaba en su edición del 2 de agosto (2005) sobre la existencia de sacrificios rituales de bebés en el norte de Benín. Según antiguas tradiciones conservadas por algunas etnias, como los baatonous, los bokos o los peuls, los niños que salen del vientre de su madre en posiciones anormales, como por ejemplo con la cabeza girada hacia arriba, son calificados inmediatamente de brujos y de malditos, y deben ser sacrificados con el acuerdo de sus propios padres."¹⁰

Una de las tradiciones más rechazadas durante varios siglos fue la de fajar a los niños apenas nacían hasta los dos años de edad, dejándoles libres solos los extremos de los pies y la cara. Esto debido a la creencia de que nacían con miembros débiles que debían ser protegidos. Sin embargo, les impedían la libertad de movimiento y en muchos casos atrofiaban varios de sus músculos.

El primero en pronunciarse en contra de estas prácticas, así como de la colocación de otros artefactos a los niños, fue Aristóteles. No obstante la costumbre perduró por mucho tiempo. Rousseau, crítico a favor de la infancia, ya en el siglo XVIII describe en su libro “El Emilio” el momento:

¹⁰ Tomado del estudio de Amnistía internacional basado en la revista: “Padres Colombianos”, Mundo Negor, N° 499, septiembre 2005 (<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/h-violen.html>)

“Apenas el niño ha salido del vientre de su madre, y apenas disfruta de la facultad de mover y extender sus miembros, cuando se le ponen nuevas ligaduras. Le envuelven, le ponen a dormir con la cabeza fija, las piernas estiradas y los brazos colgando [...] le privan del cambio de posición. Feliz si no le han apretado hasta el punto de privarle de respirar y si se ha tenido la precaución de acostarle de lado con el fin de que los líquidos que debe sacar por la boca [...] les impiden el movimiento; sujetan hasta la cabeza con capillos, como si tuviesen miedo de que den señales de vida”¹¹.

La mutilación genital femenina es una muestra de la agresión al cuerpo infantil, esta práctica antigua y dolorosa se inició en Egipto hace unos 2.000 años. Una estimación en la actualidad muestra que más de 135 millones de niñas y mujeres la han sufrido y que cada año dos millones de niñas corren el riesgo de padecerla (cifras manejadas por Amnistía Internacional¹²). La costumbre y la tradición sumada a las estructuras de poder patriarcales, legitiman la necesidad de controlar la vida de la niña y de la futura mujer.

Otra muestra de la agresión al cuerpo es la que muestra la cultura china, donde envolvían los pies de las niñas para que estos no pasaran de los 7,5 cm. Los pies pequeños eran símbolo de prestigio y pronto se convirtió en una tradición popular que duró hasta el siglo XX. Así también, tribus africanas sometían a actos tortuosos a las niñas que estaban entrando en la adolescencia. Cuando a una niña se le empezaba a notar rasgos de mujer, en lo que respecta al crecimiento del busto, se le aplicaba unas maderas calientes y fuertes presiones contra el pecho para atrofiarle los músculos un par de años y evitar el crecimiento temprano de las mamas. Esto con el fin de que no levanten malos pensamientos en los hombres de las tribus, hasta que ellas no hayan aprendido las obligaciones del hogar y estén listas para casarse.

Los niños también han sufrido mutilaciones genitales a las cuales se les denomina castraciones. La castración se la realizaba con varios fines, para convertir a los niños más tarde en guardianes de confianza de los aposentos femeninos o en cantores de voz aguda en las cortes y los monasterios (vigente en Europa hasta el siglo XIX) o para convertirlos en

¹¹ ROSSEAU Jean Jacques, “Emilio”. Internet: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/OtrosAutoresdeLaLiteraturaUniversal/Rousseau/Emilio/Libro1.asp>

¹² Amnistía Internacional, “La infancia maltratada. Las grandes agresiones contra la dignidad y la integridad de los menores “. Internet: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/h-violen.html>

objetos sexuales, como en la Roma imperial y en algunos casos como castigo por delitos y a prisioneros de guerra.

UNICEF en su informe 2005, “El Estado Mundial de la Infancia: La Infancia amenazada”, se describe otro grave perjuicio hacia la niñez, los conflictos armados. Los Estados que sufren esta realidad se han vuelto obsoletos en el tema de protección y restitución de derechos. Este tipo de conflictos afecta la vida de los niños y adolescentes en tanto que muchos de ellos quedan huérfanos, se convierten en desplazados o son reclutados en movimientos insurgentes, estando expuestos a daños emocionales por la vivencia directa de la violencia. Se estima que desde 1990, más de 2 millones de niños han muerto en diversas guerras y 6 millones han resultado gravemente heridos¹³.

La pobreza ha agravado más la situación de la infancia a nivel mundial, produciendo altos índices de desnutrición. Más del 16% de los menores de cinco años sufren de desnutrición grave; cerca de la mitad de estos 90 millones de niños y niñas viven en Asia meridional. Cerca de 400 millones de niños, es decir, uno de cada cinco niños de los países en desarrollo, no tienen acceso al agua potable, afectando en su gran mayoría al continente Africano. Alrededor del 14% de la población mundial infantil de los países en desarrollo no tiene acceso a servicios de salud (270 millones de niños). Más de 140 millones de niños, niñas y adolescentes (hasta 18 años) de los países en desarrollo no han acudido nunca a la escuela. En promedio 1000 millones de niños, niñas y adolescentes sufren de por lo menos una de estas formas de agresión¹⁴.

Han aparecido además otras formas de violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes como la trata y tráfico. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se entiende como "trata de personas" a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras

¹³UNICEF, “La infancia amenazada: Estado Mundial de la Infancia”. Internet: <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/fullreport.html>

¹⁴ UNICEF, “Medir la pobreza infantil en que se diferencia la pobreza infantil”. Internet: <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/poverty.html>

formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos¹⁵.

Sobre la trata de niños, UNICEF hace algunas estimaciones, por ejemplo:

- Cada año entre 1.000 y 1.500 bebés (niños y niñas) guatemaltecos son objeto de trata de menores para su adopción por parte de parejas norteamericanas y europeas.
- La trata de personas afecta a niñas de tan sólo 13 años -procedentes principalmente de Asia y Europa del este-, que son enviadas a otros países como "novias a la carta".
- La mayoría de la trata de niños y niñas con fines de laborales, realizan trabajo doméstico. De estos casi el 90% de estos trabajadores domésticos procedentes de la trata de personas son niñas.
- Los sondeos indican que entre un 30% y un 35% de todos los trabajadores del sexo de la zona de Mekong, en el Sudeste asiático, tienen entre 12 y 17 años¹⁶.

Estos ejemplos de agresiones contra la niñez y adolescencia muestran un mundo hasta ahora adultocentrista, que si bien con el tiempo ha visibilizado a la niñez también la ha hecho objeto de grandes lesiones, colocándolos en un puesto de vulnerabilidad frente al resto de la sociedad.

Grandes avances como la Declaración de los Derechos del Niño y los continuos informes mundiales sobre la situación de la infancia, no han hecho otra cosa más que visualizar la magnitud de la violencia de este mundo y la disparidad entre el discurso protector y la realidad destructora.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, "Trata de niños, niñas y adolescentes" Internet:<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=237>

¹⁶ Unicef, "Protección Infantil contra el abuso y la violencia": http://www.unicef.org/spanish/protection/index_exploitation.html

CAPÍTULO II

EL ESTADO Y LA SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

A lo largo de la historia de la humanidad la concepción misma del Estado ha sido muy cambiante, las formas de concepción han variado dependiendo de las corrientes ideológicas y el contexto en que han aparecido. Así, Weber, por ejemplo, entiende al Estado como un monopolio de la violencia física, en un territorio determinado bajo la directriz de la burocracia racional. Marx, por su parte, considera al Estado como un órgano de dominación que reproduce los intereses de la clase dominante. Claus Offe, mira al Estado como una forma institucional de poder político cuyo funcionamiento se da con base en la producción privada, acumulación y legitimación democrática.

La complejidad del Estado nos lleva a repensar las categorías desarrolladas desde la teoría, debido a que en la realidad lo que converge es un conjunto de características diversas, pertenecientes a diferentes tipologías, que conviven dentro de un mismo modelo.

Para fines de la presente investigación, se ha elegido como teorías centrales: el Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho; mismos que serán utilizados en la Parte II de esta tesis: “Análisis de la Situación de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador”

1. Estado de Bienestar: “La parte justa para todos”

La comprensión más general del Estado de Bienestar denominada por la ciencia política nos lleva a pensar en un tipo, propuesta política o modelo que caracteriza a un Estado y a una organización social donde se garantizan estándares mínimos para la satisfacción de necesidades.

A este tipo de Estado también se lo conoce con el nombre de asistencialista (Offe, “Contradicciones en el Estado de Bienestar”), de providencia (Rosanvallon, “La nueva cuestión social: Repensar el Estado de Providencia”) o en su acepción inglesa “Welfare state” (Tenti Fanfani, “Pobreza y Política Social: Más allá del neosistencialismo”).

Llamado así desde sus diferentes acepciones debido a que los programas estatales que emprendía y los fondos invertidos en ellos, se encaminaban a la intervención social haciendo de la idea de la igualdad de los hombres y de los efectos de dicha extensión una forma de dominio inherente al Estado sobre la vida social y no una tarea secundaria.

1.1. Los conceptos de beneficencia y asistencia social apropiados por el Estado

Para entender la lógica del Estado de Bienestar es necesario primero indagar sobre los conceptos claves que giran alrededor de este tipo de Estado y cómo son asumidos dentro de su lógica operativa.

La función de protección social y de reproducción de la vida de la sociedad, antes de institucionalizarse como Sistema Social o de Seguridad Social en el Estado, fue un atributo de legitimidad.

El origen de esta afirmación se sitúa en la idea de que hay toda una estructura simbólica socializada universalmente, en la cual todo ser humano nace con una “deuda inaugural” respecto al más allá de la vida, misma que se encuentra bajo el dominio de Dios. Esta deuda al ser terrenal debe ser solventada de alguna forma, por lo que con el tiempo se fueron constituyendo las ideas de intermediación o representación terrenal como contraparte del ser humano deudor. No obstante, la creencia solo podía sostenerse entre los hombres, si quien ejercía la función de intermediario era capaz de mantener el valor de la credibilidad – legitimidad- mediante la protección e incluso el mejoramiento del capital de vida de sus obligados (Théret, B.; 2006: 142)

Quienes asumieron esta intermediación entre el cielo y la tierra fue históricamente la Iglesia, fundamentalmente la católica, quien se configuró en la ofertante de la salvación. Y quien posteriormente cuando pierde su poder frente al Estado, cumpliría roles sociales como: protección, cuidados a los desfavorecidos y la educación. Esto con dos cometidos: primero, promulgar a manera de virtud propia del cristianismo la caridad como buena obra que los acerca más a Dios – al igual que Él lo había hecho, ayudar al menos afortunado- y segundo, para mantener su legitimidad frente a la sociedad.

Los primeros movimientos visibles para el pueblo, es decir, que dejan los monasterios – antes ordenes monásticas que vivían aisladas- para trabajar directamente con el pueblo son las llamadas órdenes mendicantes¹⁷, que aparecen en el siglo XIII y cuyas figuras más representativas fueran San Francisco de Asís y Domingo Guzmán.

Las características generales de todas las órdenes mendicantes son: la pobreza, no sólo individual sino colectiva; el notable lugar dado a la actividad pastoral y la renuncia a la estabilidad, la continua prédica de los valores del evangelio principalmente la piedad y la caridad¹⁸; la formación metódico – teológica de los hermanos destinados al apostolado, siendo los sacerdotes mejor preparados de todo el clero de entonces – de aquí sus aportes en la educación -; la institución de una tercera orden que invita a los laicos a contribuir y cooperar con el apostolado, mostrándoles la posibilidad de una vida perfecta permaneciendo incluso en su estado de vida¹⁹, pero a la vez motivando a que las obras compren el cielo.

Tomando en cuenta que en la Edad Media las sociedades eran estamentales, es decir, diferenciada por clases sociales y con limitada movilidad social, la idea de caridad inspiraría lo que se denominó asistencias, cuyo cometido original era el de conservar vivo al sujeto carenciado (Casado, D.; 1997: 78). Las principales asistencias de la época fueron la limosna y la ayuda domiciliaria.

Posteriormente, las órdenes mendicantes y su accionar encontrarían resistencia en el apareamiento de las restricciones a la mendicidad conocidas como ley para los pobres.

¹⁷ Las órdenes mendicantes más conocidas son: los carmelitas, franciscanos, dominicos y agustinos. Posteriormente se le añadieron los mercedarios, los trinitarios, los servitas, los jerónimos, los hermanos de San Juan de Dios y los mínimos.

¹⁸ La caridad se convertiría posteriormente en una de las virtudes teologales de la Iglesia – característica fundamental unto con la fe y la esperanza-. La caridad es la virtud por la cual se ama a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a nosotros mismos.

¹⁹ SA, “Las ordenes mendicantes”. Internet: http://www.mercaba.org/fichas/iglesia/ht/8-03_capitulo.htm

1.2 Poor Laws o Ley de los Pobres

Como antecesores del Estado de bienestar la ley para los pobres o “Poor laws”, que hacen referencia a toda una serie de normas y prácticas que conjuntamente formaban un sistema de ayuda para los pobres financiado mediante impuestos, estuvieron presentes en la legislación desde la primera mitad del siglo XVI hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX.

El caso inglés es un claro ejemplo de las “Poor laws”, la primera muestra de estas se había intentado suprimir el vagabundeo por medio de un sistema de caridad institucionalizada donde se proporcionaba ayudas a los pobres pero a la vez se les prohibía mendigar fuera de sus parroquias de origen. Posteriormente, las ayudas variarían dependiendo del tipo de pobre: limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos); aprendizaje de oficios para los niños; trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar. Este tipo de leyes se emularían en lo subsiguiente por toda Europa²⁰.

El sistema de ayuda a los pobres que se generó en esa época se caracterizaba por tomar en cuenta los siguientes elementos: 1) la parroquia era la unidad elemental de aplicación; 2) las ayudas tenían su base de financiamiento en los impuestos a las propiedades locales; y 3) las ayudas dependen a una tipología establecida en el párrafo anterior.

Sumadas a estas leyes aparecieron las leyes de asentamiento. Estas se crearon para impedir que un recién llegado a una parroquia pudiera establecerse de forma irregular, convirtiéndose en una carga económica adicional para los habitantes de dicha parroquia.

El último aporte substancial en la *antigua ley de los pobres* inglesa se dio en el año 1795 producto de la coyuntura. Ese año hubo una mala cosecha, a lo que se sumo las penalidades producto de las guerras napoleónicas haciendo en consecuencia que se genere la necesidad de crear nuevos tipos de subsidios y aumentar la ayuda para los nuevos pobres. Uno de estos nuevos subsidios fue el que se fijó en los Acuerdos de Speenhamland, encaminado a los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo del nivel común, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia.

²⁰ Gran parte de lo antes descrito se encuentra contenido en la *Ley de Isabel* de 1601 (Inglaterra)

Varias fueron las causas para la aparición y aumento de la mendicidad en el siglo XIX: la revolución industrial que reemplazó la mano de obra por maquinaria; el crecimiento de la población y las continuas crisis económicas características del primer tercio de ese siglo hicieron que se incrementen los costes del sistema de ayuda vigente. Todo lo antes expuesto fue el fundamento para pensar en la conveniencia de modificar la *antigua ley de los pobres*. Modificación que se dio en el Parlamento Inglés en las tres primeras décadas del siglo XIX.

Estas modificaciones cambiaron de forma esencial el sistema de ayuda de ese tiempo, implantando dos medidas: la primera, mediante la suspensión de ayuda exterior a los necesitados sustituyéndola por un sistema de casas de trabajo donde se ofertaba ayuda a cambio de trabajo, sin embargo, la particularidad de los trabajos ofertados es que eran los más serviles de la época. La segunda, mediante el traspaso de la gestión del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central de nivel nacional creado para el efecto²¹.

1.3 El apareamiento del Estado de Bienestar y sus principales características

La génesis del Estado Benefactor, por su parte, se remonta a finales del siglo XIX y se da como consecuencia de la Gran Depresión, y se consolida en los países desarrollados tras La Segunda Guerra Mundial.

Lo que lo distingue de otros tipos de Estado no es tanto, aunque también tiene importancia, la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino el hecho de que tal acción es entendida por los ciudadanos como un derecho (Bobbio, N.; 1976: 609), esto se reflejaría en su principio fundamental de que independientemente de los ingresos, todos los ciudadanos tiene el derecho a ser protegidos en situación de dependencia, sea a largo plazo (como vejez o invalidez) o a corto tiempo (desempleo o enfermedad).

²¹SA, “Ley de los pobres”. Internet: <http://www.eumed.net/tesis/jcrc/C-07.pdf>

El Estado Benefactor como conjunto de instituciones públicas se encontraba destinado a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales, producto del funcionamiento del creciente mercado. Esto mediante transferencias monetarias tanto directas (como pensiones o prestaciones) como indirectas (como subsidios en productos básicos); además de prestar servicios (como salud y educación) y generar garantías (mejora en las condiciones de trabajo).

En Europa, en Alemania específicamente, a finales del siglo pasado Otto von Bismark (canciller alemán) funda la iniciativa del seguro social como una medida estatizada para terminar con las instituciones de beneficencia que respondían a influencia de la ley de los pobres.

En la época del capitalismo moderno o industrial (siglo XX) se generaron cambios sociales que llevaron a repensar las formas necesarias para evitar una disgregación social por el apareamiento y peso de nuevos actores. Sobre esto Insuasti explica que la lógica de desarrollo del Estado de Bienestar era determinado por dos cosas: la primera, la necesidad de mantener el orden social, teniendo en cuenta la nueva “cuestión social” conformada por la clase obrera como actor, tanto social como político, en medio del conflicto creado por las tendencias capitalistas, contexto en que se generaron las políticas estatales de asistencia. Y la segunda, fue la utilización del Estado de Bienestar como posible respuesta ante la demanda de legitimación que desde fines del siglo pasado (siglo XIX) había sido generada con el advenimiento del sufragio y la continua competencia política (Insuasti, E.; 1991:12)

En sus inicios, el Estado de Bienestar estuvo más centrado en la idea de seguridad que en la de igualdad, principalmente con la idea de proteger a los trabajadores de la clase obrera. Hacia la década de los cuarentas del siglo XV, puede reconocerse un desarrollo hacia la idea de igualdad impulsada por las secuelas que había dejado la guerra. El desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública, control de mercados y distribución más equitativa (Ibíd.)

Si bien, este tipo de Estado, de buena voluntad, luego tendría muchas críticas impulsadas desde diferentes corrientes ideológicas, principalmente desde el eje economista liberal, se reconoce que el Estado Benefactor genera un impulso igualitario que busca “la parte justa

para todos”, por lo menos eso evocan sus principios, de lo cual, en resumen, sus características traducidas en políticas sociales serían, según lo que retoma Tenti Fanfani:

- a) De transferencia condicionada de ingresos (bonos alimenticios, vivienda, etc)
- b) De seguridad social (pensiones, jubilaciones, seguro contra accidentes de trabajo, etc)
- c) De capital humano (educación , capacitación, empleo, etc)

El Estado de Bienestar tiende a legitimarse en menor medida por un poder inmanente de protección a sus sujetos, institucionalizado en el derecho, y más por su origen popular y las reglas democráticas de su gestión.

El Welfare State, según la interpretación socialdemócrata, sería una forma de solidaridad social entre ciudadanos alcanzada en un primer momento por medio de un sistema de seguro contributivo y posteriormente a través de un sistema universalista, de carácter obligatorio e impositivo progresivo.

Esta solidaridad social era el motivo por el cual quienes más tenían debían ayudar a quienes lo necesitaban por medio de su contribución al Estado como administrador de los programas sociales, siguiendo la lógica de la filantropía (Tenti Fanfani, E.; 1991:101)

Al modelo asistencialista considerado desde los países capitalistas avanzados se le ha atribuido, en discrepancia a lo antes desarrollado, las siguientes características -a manera de crítica-: Centralismo, burocratización, homogeneización de sus prestaciones e incapacidad de dar respuesta a las crecientes necesidades sociales como fuentes de su crisis. Tenti Fanfani al respecto reflexiona lo siguiente: “... la crisis del welfare state no es una consecuencia exclusiva de las crisis del crecimiento capitalista, sino que algunas de sus “patologías” y deficiencias más notorias se deben a que “es víctima de su propio éxito” (Tenti Fanfani, E.; 1991:117)

A pesar de los muchos ejemplos de recorte en los Estados de Bienestar europeos en los años 80, el gasto social total continuó creciendo en términos reales. El gasto social de los Estados de Bienestar europeos en el período de 1945 a 1980 creció como efecto de la expansión de los programas de seguridad social puestos en marcha anteriormente y por el desarrollo de otros programas nuevos: como los subsidios familiares y las excedencias remuneradas por maternidad. Además, el gasto social también creció a causa del cambio demográfico y del generoso aumento de los subsidios.

1.4. Críticas y Contradicciones del Estado Benefactor:

Los autores que han establecido argumentos en contra del Estado Benefactor y su carácter providencial, consideran su desarrollo como una ruptura de la separación entre sociedad (mercado o esfera privada) y el Estado (política o esfera pública).

En amplios términos los principales debates que giran en su entorno son: universalismo versus focalización, el papel del Estado, iniciativas sociales, límites de responsabilidad social, satisfacción de necesidades, técnicas de intervención como la centralización o descentralización de políticas, formas de financiamiento, etc.

Una de las cuestiones más desarrolladas es la que plantea el antagonismo entre el aspecto de la seguridad civil colectiva del Estado o políticas sociales del Estado Benefactor; y los aspectos liberales del Estado, es decir, la garantía de la propiedad privada, relaciones contractuales con el Estado y por lo tanto de una economía capitalista (Offe, C.; 1988: 171).

Esta crítica, de influencia de la derecha neoconservadora neoliberal, argumenta que desde fines de los años sesenta y hasta principios de los años ochenta, se visibilizó como síntoma la crisis fiscal del Estado, explicada por los excesivos impuestos y la rigidez con la que se manejaba al mercado en pro de las medidas de bienestar tomadas por el Estado. Esta limitación del mercado, aún siendo efectivo su dominio, representaba también la oposición del Estado benefactor a tres tipologías o tendencias ideológicas: liberal individualista, conservadora corporativista y socialdemócrata.

Si bien, la inversión en el gasto público crece eso no garantiza la efectividad de los servicios brindados además crea a su vez otros puntos importantes de analizar:

- 1) La prestación de servicios varios y crecientes del Estado Benefactor, hace que cada vez crezca más un grupo de clientes o solicitantes, no obstante el Estado queda corto con el número de demandas creadas e incompatibles entre sí. A medida que van siendo reconocidos los asuntos demandados, las expectativas van creciendo. Los medios sociales tomados en un principio para intervenir en la pobreza ahora van siendo garantizadores de estatus produciendo que el Estado de Bienestar ya no garantice pautas mínimas de bienestar y seguridad, sino que lo sitúa como proveedor de pautas máximas de bienestar (Ibíd.)

- 2) El principio liberal que resguarda los aspectos civiles de los ciudadanos – es decir, lo referente a su esfera privada- impide que el Estado de bienestar transgreda distribuyendo eficazmente los beneficios, de acuerdo con los principios de necesidad manifiesta y/o merecimiento demostrable. El derecho a la privacidad que deviene en la libre potestad del uso del beneficio como derecho, limita al Estado a verificar el real uso o inversión de las prestaciones o servicios que le brinda. A esto se le suma, la falta de obligación moral que tienen los beneficiarios a dar buen uso a los recursos estatales.
- 3) Las políticas sociales no resultan inmunes a las fluctuación económicas, puesto que dependen de la inversión que pongan en ellas para su efectividad, por lo tanto, las mismas restricciones que gobiernan la formación de las políticas sociales las hacen totalmente vulnerables a cambios económicos y fiscales.
- 4) El creciente abismo entre las necesidades y los beneficios efectivamente otorgados.

La noción de un Estado de Bienestar caro e ineficaz se fue extendiendo, y con ella la idea de que el sector público no podía crecer más. A esta visión crítica liberal economista, influida por Adam Smith y que cuenta con autores como Alfred Marshall, hay que agregarle otra visión liberal; la visión de los humanistas libertarios, como Locke o Agnes Heller, sensibles a los efectos alienadores, incapacitantes, despersonalizantes y dependientes del Estado de Bienestar. Las políticas sociales de carácter asistencial no logran crear la ruptura con las tradicionales prácticas caritativas o de beneficencia, generando efectos contrarios sobre todo en aquellos programas contra la pobreza.

El welfare state, por lo tanto, es tachado de ser un conjunto de políticas circunstanciales, parciales, discontinuas y extremadamente focalizadas; que no combaten a la pobreza desde el reconocimiento de los derechos como universales sino que sectoriza los beneficios creando una escala social de derechos individuales²².

²² Los neoconservadores (o neoliberales), como Keynes, tenderán a criticar el welfare state por su exceso de universalismo, mientras que los “radicales” o progresistas, como Joseph Stiglitz - crítico del neoliberalismo-, o Pierre Rosanvallon, atribuirán los fracasos de los programas precisamente a la falta de universalismo.

Sobre esto profundiza Rosanvallon al advertirnos del peligro de reducir lo social a la exclusión y a prácticas focalizadas. Argumenta que la “cuestión social” pasó de un análisis global del sistema a un enfoque centrado en los más vulnerables, es decir, que se redujo la visión a solución inmediata de la pobreza y no a las tensiones y contradicciones que la producen. Además de invisibilizar otros problemas adjuntos al modelo como el olvido a la “cuestión de las clases medias” y la confianza ciega en prácticas de solidaridad.

La “cuestión de las clases medias” hace referencia al corte que existe entre la lógica de las políticas sociales centradas en los excluidos - pobres, sin trabajo, etc- y la lógica fiscal que hace a las clases medias el motor propulsor de la economía para el funcionamiento social (Rosanvallon, P.; 2007:86). Lo que ponía en entredicho la lógica económica de solidaridad y recaudación debido a que quienes aportaban más al Estado recibían menos prestaciones de él. Además, de castigar al avance profesional, pues al aumentar los ingresos de una persona también aumentaban los impuestos que debía cubrir, fundando lo que Rosanvallon describe como resistencia fiscal: “el sentimiento de que el impuesto desvaloriza la responsabilidad individual” (Ibíd.: 96)

El apoyo a la tendencia universalista se basa en la idea que la universalidad elimina las distinciones de clases tomando en cuenta el riesgo como criterio totalizador de política social. El riesgo se puede traducir como los peligros a los que cualquier individuo está expuesto: enfermedades, desempleo, catástrofes, etc.

Por último y como defensa frente a las críticas economista al Estado de Bienestar, se autodefine como un modelo que pertenece a las formas de protección dependientes de lo político. Aquellas que al ver la incapacidad del mercado (de trabajo) de asegurar la subsistencia de todos por sí solo, es decir, sin la instauración de normas no mercantiles, consideran que el desarrollo del régimen salarial y del capitalismo industrial solo puede concebirse con la aparición de instituciones de protección social.

Las formas de protección tienen la función interna de complementar los vacíos que deja el mercado, permitiendo así la estabilización del régimen de acumulación (Théret, B.; 2006: 141)

1.5 La inclusión social y el prototipo de ciudadano creado por el Estado

Benefactor:

Si bien este tipo de Estado pretende ser inclusivo y de carácter universalista, muchas de las críticas al respecto dejan cuestiones debatibles.

Desde la corriente Europea, en donde nació este Estado, se pensó que la pobreza era una deficiencia moral y por lo tanto era un problema de saneamiento, por lo que crean para ellos centros de atención, que lo único que produjo fue estigmatización y segregación en quienes eran denominados pobres.

Además, otra deficiencia en las políticas proteccionistas hacía que para que una persona pueda constituirse como beneficiario debiera probar su miseria, ya que el Estado mantiene la sospecha de querer apropiarse de ayuda en forma indebida. Haciendo la obtención del beneficio un trámite rígido, limitado y altamente burocrático. Esto hace que la asistencia se defina desde el campo de los dominantes, lo que degenera a menudo en un sistema inhumano de administración.

Por otro lado, desde la visión del beneficio individual el análisis se puede ver desde dos puntos: 1) desde las clases altas para las cuales la aportación para políticas sociales es una muestra de paternalismo (convirtiendo a los beneficiarios en parásitos) y por lo cual prefieren impulsar la noción de responsabilidad personal; y 2) desde el punto de los beneficiarios que impulsados por sus propios intereses pueden abusar de la protección estatal al punto de depender de ella, aduciendo que es un derecho, y no procurarse bienestar personal, como la búsqueda de otros ingresos.

Para el pensamiento de corte neoliberal, por su parte, no existen medios ni criterios que puedan establecer una jerarquía colectiva de deberes más allá del establecimiento de un marco mínimo institucional que garantice el intercambio 'libre' de ideas y mercancías. Mientras que, para el liberalismo igualitarista existe un deber u obligación moral de la comunidad en la provisión de los medios para que éstos cubran las 'necesidades básicas' de todas las personas.

Las sociedades modernas han dado carta de naturalización al mercado y al Estado como instituciones reguladoras del bienestar común. La primera institución (el mercado) articula los valores del autointerés individualista y del cálculo económico de carácter instrumental

en las relaciones materiales entre los ciudadanos. La segunda institución (el Estado) ha sido depositaria de la autoridad de carácter coercitivo, asumiendo funciones, entre ellas la de procurar asistencia. Tanto la una como la otra han contribuido a devenir en variantes ideológicas contrapuestas acerca de las responsabilidades morales de los ciudadanos con respecto al cuerpo político (Moreno, L.:4) volviendo las discusiones cada vez a términos morales más categorizantes.

En esta medida, el beneficiario de políticas sociales (asistencialistas) estaría lleno de cargas subjetivas que lo invalidan o que colocan sobre su cabeza un título que lo hace incapaz frente al resto de la sociedad. La idea de igualdad social en derechos es contrastada por el estigma social de los hechos.

Sin embargo, y para concluir con el análisis del Estado Benefactor, hay que reconocer que detrás de cada estrategia de intervención asistencial o promoción del Estado existe una concepción de la pobreza, de lo que ella es, sus causas y consecuencias sociales. Cuando se propone un tipo de solución como la “adecuada” para un problema, hay una visión (o concepción teórica) desde la que parte la respuesta. Por lo que el Estado de Bienestar deber ser visto como:

“el matrimonio entre el estado y el bienestar, como acoplamiento de lo social y del estado [...], relación que define sin reducirse a ello las formas específicas del estado. El estado-bienestar no es por tanto el estado, y menos aún todo el estado. Es solo una relación de la sociedad global con el estado por medio de la cual pasa un modo específico y a priori de su legitimación” (Théret,B.; 2006: 148)

2. Estado de Derecho: “sólo es ciudadano quien es productivo para el Estado”.

Estado social de derecho es un concepto propio de la ideología o bagaje cultural político alemán (*Sozialstaat* y "Sozialrechtsstaat" respectivamente). El concepto se remonta a la formación del Estado alemán y, pasando a través de una serie de transformaciones, en la actualidad forma las bases político-ideológicas del sistema de economía social de mercado.

Este modelo tuvo sus repercusiones en Prusia, Inglaterra, Francia, etc., pero es en Alemania, de acuerdo al aspecto legal del Estado Social del Derecho, que se empieza a

hacer evidente este periodo donde se tuvo como antecedente al concepto *Rechtsstaat*²³, también parte esencial del bagaje cultural, institucional e ideológico del concepto inglés de "Rule of Law" y al hispano Imperio de la ley. Este *Estado de Derecho*, como concepto filosófico se remonta, en la ideología alemana, directamente al concepto kantiano acerca del deber ser social. Esta concepción se puede percibir como un "sobredimensionamiento" de la función de la ley, con dos elementos para la organización de la política y de la sociedad: Primero, la ley como mecanismo civilizador y de progreso. Segundo, es el principio regulador o de "legalidad": la ley aparece como el instrumento más adecuado para organizar una determinada forma de sociedad y su Estado.

Luego, al recoger los postulados de Bobbio, en su diccionario político, observamos que las formas de Estado contemporáneo oscilan entre el Estado de Derecho y el Estado Social, donde el primero hace alusión a las libertades, mientras que el segundo reivindica la igualdad en las relaciones dentro de la sociedad.

En el Estado de Derecho la libertad personal, política y económica constituye la bandera de lucha contra el Estado, y en el Estado Social los derechos sociales demandan participación e inclusión dentro del Estado.

De aquí que es parte de este capítulo el centrarse en el estudio del *Estado de Derecho*, en el que los derechos fundamentales representan una garantía del status quo de una sociedad burguesa separada del Estado. Precisamente, esto se evidencia en los efectos de la racionalidad interna del sistema político:

- **La estructura formal del sistema jurídico, es decir, las garantías de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por los jueces independientes.**

Por lo general podemos decir que en el Estado de Derecho se recurre una abstracción: "la igualdad ante la ley", porque como ciudadanos somos iguales. En este plano desaparece el yo, el tu, igualándose en la esfera de la ley.

²³ *Rechtsstaat*: se originó en el sistema jurídico-político alemán, a partir del cual se ha extendido a otros países de Europa continental. Literalmente significa algo así como Estado Regulado o Normado o Estado Legal, lo que generalmente se entiende como significando un Estado de Derecho, como equivalente al concepto hispano de Imperio de la ley o al anglo sajón de Rule of Law

Igualdad versus libertad: Tanto la libertad como la igualdad son generalmente consideradas como un derecho fundamental, como principios que el Estado debe defender y promover. Sin embargo, estos principios a veces entran en contradicción. La problemática en este sector es buscar un equilibrio que de un resultado óptimo pero al mismo tiempo mantenga la legitimidad política del Estado frente a todos los ciudadanos.

- **Estructura material del sistema jurídico: libertades de competencia en el mercado, reconocidas en el intercambio entre sujetos propietarios.**

La ley abstracta recurriendo a principios generales extra jurídicos, especialmente en los contenciosos de trabajo y en la reglamentación de la competencia de mercado, nos muestra que todos somos iguales en lo económico en tanto somos productores y tenemos las mismas libertades para ofertar y comerciar.

Aquí arribamos al resurgimiento del Derecho Natural pero como una fuerza conservadora, haciendo referencia a la ciudadanía. Una ciudadanía restringida porque se funda en la pertenencia a un status determinado, donde lo público se construye en el círculo de amigos, de amigos propietarios.

El Estado gestor, mánager: El modelo de Estado Social es un modelo gestor, un Estado activamente intervencionista, pero al mismo tiempo un Estado que no busca llegar ser un Estado controlador. Cuando aparece el Estado social moderno encuentra por un extremo el Estado liberal y por el otro el Modelo Comunista. El Estado Social tiende a posicionarse en el centro político, aceptando en general el liberalismo económico, afirma que hay una área de acción legítima que corresponde al Estado: la de establecer los mecanismos financieros básicos (emisión del dinero, control de tasas de interés, etc), acción directa (pero no necesariamente como propietario) en ciertas áreas de interés común (tales como redes de transporte, provisión de energía, provisión de "derechos sociales", etc) y supervisión del funcionamiento de empresas privadas y economía en general. Dentro de estas premisas el Estado organizará la actividad económica, planificando y participando en determinados sectores

- **Estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora.**

Es el modelo basado en la autorrealización como derecho básico a apropiarse del sí mismo, puesto en la transformación de la naturaleza por el trabajo, es decir, la propiedad privada.

Para que las crudas leyes de la vida egoísta sobrevivan en la sociedad civil es preciso que el hombre desarrolle una doble vida, una existencia celestial y una existencia terrestre. En la primera, se crea una comunidad política donde el hombre es ciudadano y por lo tanto igual a otro; y en la segunda, se crea una comunidad civil donde el hombre somete a otros o bien a sí mismo, para ser un medio, transformándose en juguete de las fuerzas ajenas. De aquí que el individuo es autónomo en cuando se convierte en trabajador.

La teoría de la Procura Existencial de Forsthoff: Teoría por la cual el Estado debe proporcionar sino a todos, a una mayoría, el mayor grado de bienestar posible respecto a aquellas necesidades que el individuo no pueda proporcionarse por sí mismo. Según García de Enterría, 2006, Pág. 50) el Estado debe encauzar adecuadamente la tarea de la asistencia vital, asegurando las bases materiales de la existencia individual y colectiva. El ciudadano debe poder obtener de los poderes públicos, todo aquello que siéndole necesario para subsistir dignamente, quede fuera de su alcance.

- **Estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder.**

Estamos pues ante la ficción del Estado de Naturaleza, es un trabajo de reconstrucción, que puede servir de legitimación de la organización social y el poder a partir de la libertad y la igualdad, es decir, la condición de sujetos autónomos. Es pues, donde la condición de ciudadanía es de derecho natural que nos hace a todos libres e iguales en la dignidad y desde ahí se legitima y se funda el orden social determinado; el Estado precede a la nación o la república precede a la patria. Es esta universalidad del Estado de naturaleza la que juzga la racionalidad de las ciudades.

2. 1 Aportes del Estado de Derecho

El valor en juego en el Estado de derecho es la autonomía. La autonomía implica que se pueda actuar por deber y que es esta libertad la que nos obliga a no tratar nunca a otra persona como un medio, sino siempre como un fin en sí.

Lo que importa es que la ciudadanía es el ingreso a un orden social construido desde un acuerdo o pacto entre individuos libres. La ciudadanía, en este sentido, es una elección, es el resultado de una acción que consiste básicamente en defender el derecho natural que cada hombre tiene. Es una cesión de la ilimitación de este derecho para adquirir nuevos derechos en el orden social así construido.

Otra ventaja la describe Habermas donde el Estado de Derecho tiene una conexión con la moral y esto se muestra en las instituciones ya que “Este Estado ha comprendido y ha admitido su propia imperfección con respecto a su idea regulativa y ha presupuesto incluso esta misión misma como susceptible de consenso. (Habermas J.; 1991:13)

Deben crearse diferentes órganos de poder del Estado y cada uno de ellos debe asumir una de las funciones de gobierno. Esos órganos de poder del Estado deben actuar autónomamente, es decir, sus dictámenes o decisiones no pueden ser invalidados, modificados o anulados por otro órgano.

Debe estar establecida la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano y las solemnidades y procedimientos para poner término a sus cargos.

El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, vale decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales tienen temporalmente el poder en sus manos mientras revisten su cargo.

Para estar en presencia de un verdadero y auténtico Estado de Derecho, no basta con que exista una autoridad pública sometida al derecho, sino que todos los ciudadanos deben someterse al poder de la legislación.

Debe existir un principio democrático.- El que respete los principios democráticos de las democracias Liberales pero los completa con un movimiento hacia el parlamentarismo, la democracia social y la democracia deliberativa.

Surge así un concepto particular de "participación económica", que consiste en la creación de una cámara esporádica especializada en cuestiones económicas; esto se quedará más en un intento que en algo práctico de verdad. Nace también el principio de la democracia empresarial por la que se abren vías de participación a los trabajadores en el seno de las empresas.

2.2 Críticas al Estado de Derecho

Del hecho de que el Estado se emancipe de la religión no se deriva que el hombre también se emancipara de ella, ya que el Estado puede ser un Estado libre sin que el hombre sea un hombre libre. En efecto en la revolución burguesa, el hombre se hace libre en un proceso inverso, en vez de proclamarse ellos mismos libres proclaman libre al Estado.

La libertad se plasma en el ejercicio de la misma, no en una igualdad abstracta que no llega a materializarse dentro de la sociedad. La igualdad no puede surgir del sistema jurídico sino y más bien, de las relaciones que se dan en la sociedad, de las demandas de los grupos sociales, para llegar al equilibrio social.

Luego, es importante mencionar el tema de la inclusión social, ya que la inclusión se da entre un grupo de amigos productores, de ahí lo sé desase que sean vistas como relaciones de poder.

Llegado este punto es importante hacer distinciones entre las relaciones de poder y las relaciones de dominación, ya que de la cuestión anterior se desprenderán las relaciones de dominación, ahí un grupo gobierna y marca las directrices dentro de la sociedad y de otra manera lo que se podría entablar serían las relaciones de poder, lo cual significa que hay una relación dialógica entre los diferentes grupos sociales, es decir relaciones de reciprocidad, donde los distintos grupos permean su formación y su modo de vida en función al aporte de los demás grupos.

Es así que, pese al "igualdad ante la ley", este sistema rígido no sólo que no pone de manifiesto las demandas de las clases no trabajadoras sino que hace validadas las necesidades de los productores; en otras palabras, no procesa las demandas sociales de grupos desposeídos y/o desvalidos.

Las limitaciones más comunes de este tipo de Estado son:

- a) La excesiva rigidez, de este sistema, hará que sólo los poderosos se sientan respaldados, es el dueño de los medios de producción el que controla la jerarquía social.
- b) Es importante el trabajador, en la medida que es productivo, por tanto los niños, las mujeres, los enfermos, no son importantes, son excluidos de la sociedad.
- c) La seguridad sólo protege los derechos políticos y civiles y los que no son medios de producción son los parias de la sociedad.

De aquí que el valor social se encuentra centrado en el nivel de producción que pueda generar una persona.

3.- La Seguridad Social como derecho

Partiendo de la concepción más general, obtenida del Diccionario de la Lengua Castellana, se denomina Seguridad Social al sistema que arbitrado por el Estado tiene como objetivo el bienestar y protección de los ciudadanos. Comprende un conjunto de medidas de prevención ejercidas por determinados organismos e instituciones oficiales, dirigidas a cubrir las contingencias que pudieran afectar los trabajadores tanto privados como públicos y a sus familiares o asimilados.

Los orígenes de la Seguridad Social se dan en Alemania como producto del proceso de industrialización, teniendo como factores: las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, de algunos grupos políticos y sectores académicos de la época.

Su primera muestra formalmente documentada como compromiso social del Estado, se encuentra condensado en el Mensaje Imperial, de 17 de Noviembre de 1821, donde se establecía la protección al trabajador en caso de perder su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

En 1911, Inglaterra se muestra pionero en el tema de Seguridad Social al ser el primer país donde se introdujo el seguro de desempleo obligatorio.

Otros aportes que contribuirían a la creación de Sistemas de Seguridad Social, impulsados por el Canciller Alemán Otto Von Bismarck fueron tres:

- Seguro contra Enfermedad (1883)
- Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884)
- Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889)²⁴

En 1919, en la República de Weimar, se elevó por primera vez a rango constitucional el papel más activo del Estado en el progreso social y se extendieron los beneficios para atender además de la seguridad social (salud, capacidad para el trabajo, maternidad, vejez, enfermedad), la vivienda y la educación (no se incluye el seguro de desempleo), aunque su naturaleza siguió siendo contributiva.

Además, en este mismo año mediante el Tratado de Versalles, se pone fin a la Primera Guerra Mundial. De este Tratado histórico nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Organización en cuya Constitución desarrolla contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social. Más tarde en 1948, la Seguridad Social formaría parte de la Declaración de los Derechos Humanos, descrita en sus artículo del 22 al 26, donde menciona temas como el trabajo, la maternidad y la educación.

La Seguridad Social tendría otra contribución significativo en 1942 por parte de Lord Beveridge, en Inglaterra, quién expone su “Plan Beveridge”, dotando a la Seguridad Social de un carácter integral y universal. El informe buscaba extender los beneficios de la seguridad social a toda la población al proponer que:

“La seguridad social fuera entendida como un derecho social solidario que obligara a la sociedad y al Estado a proporcionar un mínimo de bienestar general, independientemente de las aportaciones que pudiera realizar cada individuo al financiamiento de los servicios. Desde esta perspectiva, se proyectó que los costos de la reforma debían ser cubiertos con los recursos fiscales del Estado y con las contribuciones específicas de los trabajadores y empresarios al nuevo sistema.”²⁵ -

En relación a la integralidad, el Plan Beveridge proponía “la construcción de un sistema de beneficios sociales que fuera capaz de proteger a los ciudadanos desde la cuna hasta la

24 SA, “La Historia de la Seguridad Social”. Internet:

http://www.segsocial.es/Internet_1/LaSeguridadSocial/HistoriadelaSegurid47711/index.htm

25 Tomado de: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/9_ssosocial.htm#_ftn1. Donde se hace referencia al libro de Gerardo Ordóñez Barba, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano”, *Región y sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, p.109

tumba y que atacara los cinco males gigantes de las sociedades modernas: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.”²⁶

El Plan Beveridge incluía un sistema de seguridad social unitario que manejaría las pensiones por: enfermedades, maternidad, vejez, viudez y desempleo, que cubría a toda la población. Un servicio nacional de salud que brindaba atención médica gratuita con cobertura universal; y un sistema de asistencia nacional para complementar los subsidios de la seguridad social cuando fueran insuficientes. Todo con el fin de lograr un mínimo de subsistencia para la población que tenía en cuenta el otorgamiento de subsidios familiares universales y la adopción del objetivo del pleno empleo como política de Estado.

Los beneficios se extendieron a la educación, vivienda y atención especializada a niños. Todo esto conformaba lo que se conoció como el *Welfare State* británico. Este modelo sería en lo posterior emulado por Europa Occidental.

En Estados Unidos el primer avisoramiento de la Seguridad Social es la *Social Security Act* de 1935, donde se contemplaba un sistema mixto de seguros sociales y asistencia estatal donde sus beneficiados eran ancianos, ciegos, niños, discapacitados y desempleados.

La crisis económica mundial de la década de los setenta, trataron de contrarrestar los avances del Estado de Bienestar, principalmente reduciendo el presupuesto destinado a los subsidios. No obstante, los logros de este tipo de Estado radican en el abandono del pleno empleo como política de Estado, la flexibilización de los mercados laborales y las prestaciones ligadas al trabajo, las reformas fiscales regresivas y programas dirigidos a las poblaciones económicamente más débiles.

La lógica de la estructura elemental de los sistemas nacionales de protección social, como explicaría K. Polanyi (1984) era la de mediación entre los ordenes político y económico: “su lógica de funcionamiento y las formas de su organización [de las instituciones de protección social] ya no pueden ser asimiladas simple y alternativamente a los diversos pilares de lo social que lo ligan entre sí” (Théret, B.; 2006: 146)

26 Tomado de: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/9_social.htm#_ftn1. Donde hace referencia al libro de Laura Bacca Olamendi, Judith Bóxer-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la Política*, FCE, FLACSO, México, 2000, p.563.

En la actualidad la Seguridad Social es una de las principales funciones del Estado y se encuentra amparada como derecho del ser humano, o también llamados derechos sociales²⁷, en diferentes instrumentos internacionales: tratados y convenios de la Organización de Naciones Unidas (ONU) por medio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

Al respecto la OIT en un documento cuyo título es “Administración de la Seguridad Social” (1991) define a la Seguridad Social de la siguiente manera:

"Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

Por lo tanto, la Seguridad Social se constituye en el soporte de garantías mínimas para una sociedad, frente a los riesgos de la misma, de ahí su carácter universal y su tendencia obligatoria.

27 Este concepto se desarrolla en el “Estudio Jurídico Internacional y de Derecho Comparado sobre la Seguridad Social”- estudio Mexicano sobre la Seguridad Social en varios países- retomando a Rodrigo Borja en su Enciclopedia Política donde define a los derechos sociales como: “*Los derechos sociales consisten en prestaciones y servicios a cargo del Estado, a favor de los sectores postergados de la población. Tienen un carácter esencialmente asistencial. Por eso, aunque formalmente están atribuidos a todas las personas, son en realidad derechos de las capas pobres de la ciudad y del campo y están contenidos especialmente en las leyes laborales, agrarias, de seguridad social, de inquilinato, de protección infantil, defensa del consumidor y demás estatutos de ésta índole*”

CAPÍTULO III

APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Hablar sobre las Políticas Públicas significa indagar sobre un campo relativamente joven en el mundo, el cual forma parte de la Ciencia Política como disciplina, por eso es menester en esta investigación llegar a los orígenes de la misma recurriendo a dos fuentes, una de tipo teórico que tiene que ver con el tratamiento de las Políticas Públicas como tal en los diferentes modelos de Estados y luego, un tratamiento de tipo conceptual en el cual se identifica la relación de las Políticas Públicas, o más bien, la incursión de la misma en otras ciencias.

Si se hace alusión al hecho de que la Política Pública, es un campo de la Ciencia Política, se comenzará por definir qué es la Política:

Según el Diccionario de Bobbio, política es todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia al ciudadano, civil, público, y también sociable y social. Deubel, por su parte, formula tres acepciones de política: “Es el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity); actividad de organización y de lucha por el poder (politics); y política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy)” (Deubel R.; 2002: 25-26)

Así, el concepto de política como forma de actividad o praxis humana, está íntimamente ligado al de poder, entendido éste como el conjunto de medios que permiten conseguir los efectos deseados y en este sentido de política nos interesa para analizar las políticas estatales y gubernamentales.

Luego tenemos la definición en un sentido genérico del Diccionario de la Real Academia Española: “la política como las orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado y por tanto estas pueden construirse, según el caso analizado, en el Estado o en las instituciones privadas”.

Aquí, es necesario hacer una distinción entre lo público y privado y lograr la mayor precisión de lo público:

Cuando las políticas se construyen con intervención, decisión y gestión estatal en aras al bien común, lo público, se dice que son políticas públicas. Y lo público según Rabotnikof Nora (Rabotnikof, N.; 1993: 76) es:

“ lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad de allí emanada; lo que es visible y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y lo ostensible; lo que es de uso común, accesible a todos y por tanto abierto”.

Así decimos que la educación, la salud, la vivienda, el agua potable son servicios públicos independientemente si el que los genera son los sectores públicos y privados.

Aquí es importante citar la discusión de Bobbio planteada sobre las políticas públicas en los sistemas educativos (Gutiérrez de González, C.; 2002: 8). En congruencia con los planteamientos realizados en torno a lo público, la distinción que se ha realizado sobre el Estado y la sociedad civil, ha perdido sentido porque, según Bobbio:

“se ha planteado que el proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado fue seguido por un proceso de reapropiación de la sociedad por parte del Estado [...] Se ha notado, de otra parte, que a este proceso de estabilización de la sociedad ha correspondido un proceso inverso, pero no menos significativo, de socialización del Estado a través del desarrollo de diversas formas de participación en las alternativas políticas, el crecimiento de las organizaciones de masas que ejercen directa o indirectamente un poder político, por lo que la expresión “Estado Social” no solo puede ser entendido como Estado que ha permeado la sociedad, sino como sociedad que ha permeado al Estado.” (Bobbio, N; 1985: 66)

Por ello la construcción de lo público es un proceso en el que interviene no sólo el Estado sino la sociedad civil, aun cuando sea el primero el que legitime las decisiones de política pública.

Estos aspectos, nos llevan a reflexionar acerca de que la sociedad es la que produce cambios en la sociedad, ya que el Estado es un elemento estático, sin embargo y como sabemos un tipo de Estado puede tener diversas etapas y en las mismas se puede alejar de dicho tipo, por lo que, es menester de este trabajo, definir qué tipo de Estado tenemos en el Ecuador y en qué etapa de ese modelo nos encontramos, de acuerdo a esto la investigación se adentrará a detallar la generación de políticas públicas.

Justamente, cuando se discute las políticas públicas, se debe responder a la pregunta central: ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué

medios?; pero para llegar a ello, necesitamos precisar que son las políticas públicas y en esto contamos con las siguientes definiciones teóricas:

Con Deubel Roth (Deubel, R.; 2002: 27) las políticas públicas se definen como:

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”

Según Dye, las políticas públicas son “todo lo que las autoridades públicas deciden hacer o no hacer”. Según Sempere, son “el conjunto de acciones que desarrollan una autoridad pública”.

Y respondiendo a la pregunta central, antes formulada, aseveramos que:

La política pública es el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos, y el propio Gobierno, consideran prioritarios”.

Luego, cuando hablamos de políticas públicas nos referimos a materias concretas: sanidad, educación, medioambiente, etc.; pero cuando se toman medidas se elaboran en forma de programas que engloban varias áreas o departamentos. Una política pública supone un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico; no se hace de forma aislada sino elaborando un plan.

Las políticas públicas son importantes en Recursos Humanos por ese motivo, porque determina lo que está bien y lo que está mal. Además, al ser el Gobierno el punto de origen, puede hacer que una empresa se acoja a ellas obteniendo beneficios, no sólo para la empresa en sí, sino también para los trabajadores.

Así, se reafirma la definición de política como el conjunto de acciones tomadas de una forma estratégica para la consecución de unos determinados objetivos, y a esta definición se le añade que estas acciones las realiza una autoridad pública, estaremos ante una política pública.

1. Primer enfoque: Las Políticas Públicas abordaje desde el Estado.

Otra entrada para abordar el estudio de las políticas públicas es la que tiene que ver con los tipos de Estado, se hará alusión, primeramente al Estado Bismarckiano y luego al Welfare State como modelo de expansión de las actividades del Estado a otras antes no exploradas. Aquí, aparece también el Estado de Derecho cuando se trata de regular diversas materias con leyes, como en la educación, salud, vivienda.

a) Las Políticas Públicas en el Estado Bismarckiano

Durante la segunda mitad del siglo XIX el desarrollo industrial capitalista había permitido, en los países de Europa occidental y en un contexto de pleno liberalismo económico, un nivel de acumulación en los propietarios de los medios de producción de activos sin precedente.

Paralelamente, la clase obrera había alcanzado niveles relevantes de organización, movilización y sindicalización, en un marco de pésimas condiciones laborales: jornadas de hasta dieciséis horas diarias, trabajo insalubre que incluía a mujeres y niños, hacinamiento en talleres y fábricas, salarios de hambre y escasas o nulas coberturas sociales.

Semejante brecha entre el capital y el trabajo debía, necesariamente, saldarse en mayor o menor medida. Frente a los riesgos de tal situación sobre la estática o el inmovilismo estatal, surge la opción por el llamado Estado de bienestar social

La implementación de sistemas de seguridad social, y la provisión de beneficencia pública y justicia social, así llamadas, como metas gubernamentales, se han vuelto las principales características del Estado desde finales del siglo XIX.

Alemania, en particular, es el mejor ejemplo. Este país fue pionero en la creación de un sistema comprensivo de política social y es ahora uno de los principales ejemplos de cómo una telaraña de regulaciones y cargas fiscales, que llegaron con ese tipo de política, paralizan a la economía. Un análisis histórico del Estado benefactor alemán también revela la conexión estrecha entre el Estado de bienestar y el Estado de la guerra.

Cuando el canciller de Alemania, Otto von Bismarck, concibió el sistema de seguridad social para los trabajadores industriales, a fines del siglo XIX, lo hizo con un objetivo muy claro. Al mismo tiempo de consolidar la posición geoestratégica del Reich, él se propuso que los trabajadores industriales estén bajo el control del Estado. Integrar a las masas dentro del cuerpo del Estado alemán unificado naciente era el objetivo, y un sistema de seguro social comprensivo proveyó los medios para obtener esa meta.

La política social era ante todo, política nacional y el sistema de seguridad social fue principalmente un instrumento para alejar a los trabajadores de los sistemas privados y comunitarios, y de atraerlos a los brazos del Estado. En los ojos de Bismarck, era el Estado el que había creado la unidad nacional y este agente era también requerido para mantener la unidad social mediante un sistema de obligaciones mutuas entre el Estado y sus ciudadanos.

b) Las políticas Públicas y el Estado de Bienestar (Welfare State)

La expansión y crecimiento del modelo del Estado de Bienestar se dio hacia la década de los 80'. Para describir este hecho se lo justifica mediante tres argumentos: 1) político burocrático; 2) económico; 3) ideológico.

1) El Estado de Bienestar, tiene una de sus acepciones en lo que se refiere a la toma de decisiones, así otras instituciones que forman la complejidad de la sociedad como universidades, partidos políticos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, etc; son participes de procesos de exclusión y marginación para los que más necesitan de los servicios públicos.

2) La dimensión adquirida por el Estado no es más que una consecuencia del desarrollo económico. La capacidad de gestión del Estado no solo vuelca mayor cantidad de recursos a las prestaciones, sino que los servicios van ir creciendo con un Estado productor y prestador. Aquí resulta más difícil disminuir el gasto público el cual no va acompañado ciertamente con el progreso económico y el aumento de circulante no se evidencia en la subida de los niveles de prestaciones.

3) No se puede separar al Estado de bienestar de los valores que propugna, pero se dirá a grandes rasgos que cada clase de individuos que este sistema mismo sectorializa, tendrá un

tratamiento especializado en torno a sus actitudes, así se cubre la exclusión y la aplanadora de los ciudadanos, impulsa el Estado de Bienestar.

c) Las Políticas Públicas y el Estado de Derecho

Se debe partir del hecho de que ciudadano sólo es el sujeto productor de la sociedad y para el estarán encaminadas todas las mejoras de la sociedad.

En este tipo de Estado la excesiva formalidad reduce a los ciudadanos en individuos con derechos en tanto son productores y en personas jurídicas en cuanto se constituyen empresas.

De tal manera que niños, mujeres, ancianos, quedan relegados en un comienzo porque las mejoras en la calidad de vida son sólo para los trabajadores, pero luego en los niños se verá que son potenciales trabajadores y que mujeres y ancianos, aunque con actividades reducidas también pueden trabajar.

Es así que partiendo de la condición de trabajadores, los cuales no son necesariamente productores y para mejorar sus niveles de vida con el fin de elevar el desempeño laboral, dichas mejoras se van hacer posibles, por el imperio de la ley.

La ley regulará la manera en la que se sirve y se sirven de los recursos públicos. Así se hará regulaciones en cuanto al agua, a la educación, a la salud, a la vivienda, a la energía, etc.

2. Segundo enfoque: Las Políticas Públicas desde el abordaje de otras disciplinas.

a) Las Políticas Públicas y el Derecho

Es precisamente en el Estado de Derecho, donde las Políticas Públicas tienen su razón de ser, ya que obedecen a regulaciones de distintas materias. Y ciertamente deben estar presentes en dos dimensiones: a) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con *perspectiva o enfoque de*

derechos; y b) específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí.

Como ejemplo, podría usarse el derecho a la vida, que ha sido generalmente tratado entre los derechos civiles, pero que también debe verse como lo que Espiell Gros (Espiell, G.; 1986: 220) llama “el derecho a vivir de una manera plena e integral”, y ello supone el reconocimiento de su dimensión económica y social. Las políticas públicas deben, por lo tanto, esforzarse en impedir las privaciones arbitrarias de la vida (educación a jueces y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el respeto de la vida), pero también en lograr un nivel de vida adecuado para la persona y su familia y “una mejora continua de las condiciones de existencia”, en palabras del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La políticas públicas, siguiendo a Lahera Eugenio, las define como: “los cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales” (Lahera, E; 200: 230).

Equivale a lo que en las Naciones Unidas se denominan «políticas públicas» y deben ser globales en tres sentidos: orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no sólo al Gobierno; temporalmente, por cuanto exceden el período de un solo Gobierno; y políticamente, por cuanto deben necesariamente contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto: organizaciones no gubernamentales, empresas, iglesias, academia, etc.

En todo caso, no puede olvidarse un dato clave: toda política pública es, ante todo, política y no una técnica, aunque ésta es indispensable. Los planes de acción no son neutros, aunque sectores interesados suelen considerarlas sólo en este último aspecto. El paradigma del Derecho nos hace entender a las políticas públicas como una obligación porque es deber del Estado, sociedad y familia fomentar y defender las iniciativas conforme al Derecho en atención a los grupos sociales.

b) Las políticas Públicas y Sociología

Siguiendo a Meny y Thoenig, se pueden identificar tres posiciones básicas sobre las cuales se montaba el estudio de las políticas públicas. Los autores señalan que en la década del

60' dominaban tres enfoques: el del Derecho, el de la Administración y el que corresponde a la Sociología:

La sociología de los llamados grupos de presión donde se hace referencia a la labor de las Instituciones del Estado y las Asociaciones Intermedias representativas de los individuos.

En la cuestión de las Asociaciones Intermedias, encontramos a organizaciones como la de los Partidos Políticos, donde haciendo alusión a la participación que caracteriza a un grupo de presión.

Milbrath (1965), citado en el Tema los partidos políticos en Apuntes de Sociología y Ciencia Política (Políticas Net) formula la existencia de:

- La participación activa, cuyo valor es tanto instrumental como expresivo a través de manifestaciones y de la discusión política.
- La participación pasiva que supone la obediencia y la disciplina.

Las formas de la actividad participativa se ciñen al voto, al quehacer partidista ordinario, que incluye tanto las campañas electorales como la vida cotidiana del partido (reuniones, campañas informativas y acciones puntuales) y a los contactos particularizados, que afecta a los ciudadanos como individuos. Los militantes actúan de forma individualizada, pero haciendo constar su adscripción partidista. Su nota más identificable es la que conlleva la capacidad de ejercer presión sobre apartados del régimen político y los resultados que se derivan.

Las instituciones por su parte son mecanismos que moldean el comportamiento de grupos de individuos que coinciden con la sociedad o con sujetos reducidos, también son acciones que permean a los individuos, trascendiendo en el tiempo y el espacio, esto se liga con la ideología y con la participación de estas estructuras.

Este es el ejemplo de la salud, como política pública, como institución que cuenta con grupos de individuos. Milton Terris propone a la salud pública como:

“un sistema para prevenir dolencias y discapacidades, prolongar la vida y fomentar la salud física y mental, mediante esfuerzos de la comunidad para sanear el medio ambiente controlar las enfermedades infecciosas, no infecciosas y lesiones educar al individuo en principios de higiene personal, organizar servicios de diagnóstico y tratamientos de enfermedades y rehabilitación así como desarrollar la estructura social que le asegure a cada individuo de la sociedad tener un alto estándar de vida” (Terris, M.; 1992: 62)

Aquí se evidencia que los mecanismos de acción de estos grupos o instituciones generan comportamientos más allá de la parte física, en la parte ideológica y psíquica.

c) Las Políticas Públicas y la Administración

Se parte de la definición de la Administración Pública, la misma que:

"es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones".
(Tomado del Internet: Políticas Net Definiciones)

Luego, no solo en la administración pública hay instituciones. Hay algo dentro de ella que las mueve. Ese motor son las personas, mejor dicho los "funcionarios" que en su conjunto conforman la burocracia y es esta burocracia la que se desenvuelve cumpliendo su función impulsada por valores, patrones de conducta, emociones, sentimientos, intereses, etc

Las funciones de la administración pública se cumplen en primera instancia por regulaciones que tienen que ver con el Derecho y en segunda instancia con cuestiones tecnológicas culturales.

Así, si se rastrea en la historia se puede ver que la Escuela Francesa de Administración muestra que como la administración está llamada a producir servicios públicos tiene que estar regulada por el Derecho ya que todo servicio público es administración pero no toda administración es servicio público.

La doctrina italiana también nos dice que la Administración Pública, conserva los intereses públicos y el Derecho.

Luego, existen dificultades al remontarse al origen de la historia de la administración. Algunos escritores, remontan el desarrollo de la administración a los comerciantes sumerios y a los egipcios antiguos constructores de las pirámides, o a los métodos organizativos de la Iglesia y las milicias antiguas. Sin embargo, muchas empresas pre-industriales, dada su escala pequeña, no se sentían obligadas a hacer frente sistemáticamente a las aplicaciones de la administración.

Las innovaciones tales como la extensión de los números árabes (entre los siglos V y XV) y la aparición de la contabilidad de partida doble en 1494 proporcionaron las herramientas para el planeamiento y el control de la organización, y de esta forma el nacimiento formal

de la administración. Sin embargo, es en el Siglo XIX cuando aparecen las primeras publicaciones donde se hablaba de la administración de manera científica, y el primer acercamiento de un método que reclamaba urgencia dada la aparición de la revolución industrial

Los mayores avances en la política pública se dan en los siglos XIX y XX por esta razón se describe a los mismos, en sus aportes:

- **Avance de las políticas públicas desde la Administración:**

Siglo XIX: Los economistas clásicos tales como Adam Smith y John Stuart Mill proporcionaron un fondo teórico a la asignación de los recursos, a la producción, y a la fijación de precios. Al mismo tiempo, innovadores como Eli Whitney, James Watt y Mathew Boulton, desarrollaron herramientas técnicas de producción tales como la estandarización, procedimientos de control de calidad, contabilidad analítica, y planeamiento del trabajo. Para fines del siglo XIX, León Walras, Alfred Marshall y otros economistas introdujeron nuevos principios teóricos de la Administración.

Siglo XX: Durante el siglo XX la administración fue evolucionando en la medida en que las organizaciones fueron haciéndose más complejas y las ciencias como la ingeniería, la sociología, la psicología la teoría de sistemas y las relaciones industriales fueron desarrollándose.

- **La Administración Pública desde sus diversas escuelas:**

- 1) **Teoría Clásica:**

La escuela de la administración se desarrolló en EE.UU. durante los gobiernos de los presidentes T. Roosevelt y Wilson. En este contexto nace la escuela de la teoría clásica esta escuela se divide en cuatro corrientes principales:

- a) Escuela de administración científica: Alrededor del 1900 se encuentra a empresarios que intentan dar a sus teorías una base científica. Los ejemplos incluyen a "Science of management" de Henry Towne de 1890, "La Administración científica" de Frederick Winslow Taylor (1911).

- b) Escuela de administración clásica: Las primeras teorías comprensivas de la Administración aparecieron alrededor de 1916. Primero, Henry Fayol, que es reconocido como el fundador de la escuela clásica de la administración, fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial y estableció los 14 principios de la administración en su libro “Administración Industrial y General”; entre estos principios están:

Subordinación de intereses particulares, Unidad de Mando, Unidad de Dirección, Centralización Jerarquía División del trabajo Autoridad y responsabilidad Disciplina: Remuneración personal Orden Equidad Estabilidad y duración del personal en un cargo Iniciativa y Espíritu de equipo.

- c) Escuela Empírica de Ernest Dale: Esta escuela plantea que la Administración no debe basarse solo en la experiencia práctica que enunciaron los iniciadores de la Administración, sino que se deben realizar investigaciones para cada caso en particular y en un determinado momento; también plantean la enseñanza por medio de casos reales.
- d) Escuela burocrática: El sociólogo alemán Max Weber (1864 – 1920), pensando que toda organización dirigida a alcanzar metas y compuesta por miles de individuos, requería un estrecho control de sus actividades, por lo que, desarrolló una teoría de la administración de burocracias que subrayaba la necesidad de una jerarquía definida en términos muy estrictos y regida por reglamentos y líneas de autoridad definidos con toda claridad. Consideraba que la organización ideal era una burocracia con actividades y objetivos establecidos mediante un razonamiento profundo y con una división del trabajo detallada explícitamente.

Weber también pensaba que la competencia técnica tenía gran importancia y que la evaluación de los resultados debería estar totalmente fundamentada en los méritos. Weber como todos los teóricos de la administración científica, pretendía mejorar los resultados de organizaciones importantes para la sociedad, haciendo que sus operaciones fueran predecibles y productivas.

2) Escuela de relaciones humanas

La escuela de las Relaciones Humanas surgió, en parte, debida a que el enfoque clásico no lograba suficiente eficiencia productiva ni armonía en el centro de trabajo. Esto hizo que aumentara el interés por ayudar a los gerentes a manejar de forma óptima los recursos humanos de sus organizaciones. Varios teóricos trataron de reforzar la teoría clásica de la organización con elementos de la sociología y la psicología. La línea de investigación en esta escuela es la de Elton Mayo y algunos otros colegas de Harvard, entre ellos Fritz J. Roethlisberger y William J. Dickson que realizaron una serie de estudios en Western Electric Company entre 1924 y 1933. En estos estudios se investigó la relación entre la cantidad de iluminación en el centro de trabajo y la productividad de los obreros. Los investigadores llegaron a la conclusión de que los empleados trabajarían con mejor si la gerencia se preocupaba por su bienestar y si los supervisores les prestaban atención especial. Este fenómeno se conoció, más adelante, como el efecto de Hawthorne. Al poner de relieve las necesidades sociales, el movimiento de relaciones humanas mejoró la perspectiva clásica que consideraba la productividad casi exclusivamente como un problema de ingeniería. Además, estos investigadores recalcaron la importancia del estilo del gerente y con ello revolucionaron la formación de los administradores. La atención fue centrándose cada vez más en enseñar las destrezas administrativas, en oposición a las habilidades técnicas. Por último, su trabajo hizo renacer el interés por la dinámica de grupos. Los administradores empezaron a pensar en función de los incentivos del grupo para complementar su enfoque anterior en el individuo.

3) Escuela Estructuralista

Esta escuela analiza las relaciones que tienen las organizaciones con el sistema social que las rodea; estudia los intercambios y las influencias del contexto en la organización; también estudia los grupos formales e informales dentro de las organizaciones y cómo influye el contexto en estos. Como principales protagonistas de esta escuela tenemos a Ralf Dahrendorf, Renate Maintz y Amitai Etzioni. La escuela estructuralista pretende lograr el equilibrio en los recursos de la empresa, prestando tanto a su estructura como al recurso humano, atención y abordando aspectos tales como la correspondencia entre la organización formal e informal.

4) Escuela Conductista de la Administración

Abraham Maslow, Douglas McGregor y Frederick Herzberg, entre otros, escribieron sobre la superación personal de los individuos. Esto haría la posibilidad de nuevos conceptos y de lograr un mayor orden para el beneficio de las organizaciones. Además, determinaron que las personas pretendían obtener algo más que recompensas o placer al instante y dado que las personas tienen vidas complejas deben reproducir esa complejidad en sus relaciones. Según Maslow, las necesidades que quieren satisfacer las personas tienen forma de pirámide. Las necesidades materiales y de seguridad están en la base de la pirámide y las necesidades del ego (por ejemplo, la necesidad de respeto) y las necesidades de autorrealización (como la necesidad de crecimiento personal y de significado) están en la cúspide.

5) Teoría de la Organización

La Teoría de las Organizaciones tiene como objetivo central el descubrir las limitaciones que tiene la racionalidad humana. Parte del hombre administrativo donde se identifica al ser que se comporta con relativa racionalidad y busca obtener resultados satisfactorios, y lo diferencia del Hombre Económico que actúa racionalmente y busca maximizar el beneficio, así lo mostrarían James March y Herbert Simon. Su influencia en el desarrollo de la teoría administrativa posterior ha sido importantísima y permanente, para investigar en forma científica.

6) Escuela Sistemática de la Administración

Esta escuela agrupa en su interior a la Cibernética, la Teoría Matemática de la Administración, Teoría de las Contingencias y la Teoría de los Sistemas y es representada por autores como Norbert Wiener, Johann von Neumann, Ludwig von Bertalanffy, Daniel Katz, Robert L. Kahn y Stanford L. Optner, entre otros. La escuela sistemática propone una nueva forma de analizar la organización reconociendo la importancia de las relaciones entre las partes para alcanzar el propósito del todo. Es este un enfoque sistémico. Que cuenta con cuatro enfoques, que son:

- a) Escuela Matemática: Esta escuela manifiesta que la toma de decisión es un proceso y por lo tanto este puede ser traducido a formulas matemáticas; realiza modelos matemáticos aplicados a la solución de los problemas administrativos.
- b) Escuela Situacional o Contingencial: Este enfoque plantea que el administrador está influenciado por la situación y circunstancias que lo rodean, pero plantea que este a su vez puede influir en estas situaciones por medio de la decisión administrativa que toma. Se destacan autores como Hall, Harold Koontz, Wehrich.
- c) Teoría de los Sistemas: La teoría general de sistemas o teoría de sistemas es un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a entidades, los sistemas que se presentan en todos los niveles de la realidad, pero que son objeto tradicionalmente de disciplinas académicas diferentes. Su puesta en marcha se atribuye al biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy. Luego, Bertalanffy define así:
- “Una organización es un sistema socio-técnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa influyéndose mutuamente. También puede ser definida como un sistema social, integrado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura y dentro de un contexto al que controla parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes”.
- d) Escuela de Toma de Decisiones: Esta escuela manifiesta que la ejecución administrativa se lleva a cabo por medio de una decisión; afirman que los administradores necesitan saber cómo tomar decisiones, y necesitan saber con exactitud como tomar decisiones mediante procesos lógicos. Esta escuela cuenta entre sus principales estudiosos a Howard Raiffa de Harvard.

- **Corrientes de Pensamiento surgidas a partir de 1980**

- 1) Escuela de Administración Estratégica:

Surge en la década de 1980 y según Henry Mintzberg tiene dos enfoques: el normativo, que recomienda un método para elaborar una estrategia, se conciben primero en los expertos y después los trabajadores lo llevan a la práctica; por otro lado, el enfoque descriptivo se refiere a como se crean o forman las estrategias y supone que las fases de formulación y ejecución interactúan y se recrean. Los pioneros en esta disciplina fueron Peter Drucker quien manifestó el pensamiento estratégico mediante unas

simples preguntas, ¿Cuál es nuestro negocio?, ¿dónde estamos? y ¿dónde queremos estar?, por lo tanto definir a que se dedica (diagnostico), definir donde se quiere llegar (visión) y definir los caminos para poder llegar (cómo).

Finalmente, en esta investigación se trabajará con la definición de Eloy Lares Martínez:

“La administración es la actividad realizada por la rama ejecutiva del poder público, es decir el conjunto de órganos Estatales, regidos por la relación de dependencia a los cuales corresponde frecuentemente la misión de ejecutar las leyes” y con dicha definición, trabajaremos al abordar las Políticas Públicas en el Ecuador, con respecto a la niñez y adolescencia” (Lares, E: 89)

Resumiendo, la actividad de la administración ha estado relacionada históricamente con la acción estatal dentro de un marco jurídico, por lo que, se puede concluir que la política pública es la actividad estatal por excelencia, que involucra todo su aparataje para lograr por medio de la administración los fines deseados en los ciudadanos y en la gobernabilidad de la sociedad.

Conclusiones Parciales:

Teniendo en cuenta las teorías y conceptos desarrollados en esta sección, se aclara que si bien no desarrollan el tema de niñez y adolescencia en forma específica, lo que muestra un descuido de este grupo para las cuestiones del Estado, hemos hecho un intento por tomar las características y reflexiones que pudieran dilucidar al grupo etario en cuestión.

Tanto en la lógica del Estado de Bienestar como en la del Estado Social de Derecho se da un procedimiento parcializado a la población, es decir, que ambos modelos estatales sectorizan a la población para darle un tratamiento especial con el propósito de que lleguen a un fin, está demás decir que el fin es el que más le convenga al Estado. En el caso del Welfare State se pretende que todos tengan la parte justa, mientras que en el caso del Estado de Derecho, el fin es un Estado integrado por ciudadanos productores.

Así uno de los principales ejes de trabajo del Estado de Derecho son los derechos sociales, aquellos que tienen que ver con la protección de los más desfavorecidos, son derechos que obligan al Estado a actuar sobre la población brindándole seguridades implícitas en la ley. Entre estas se cita el derecho a la educación, el derecho a una vivienda digna, el derecho a la salud y la seguridad social, etc. Se incluye aquí el derecho de participación social y

participación política, implementado, por ejemplo, para los trabajadores a través de sus sindicatos nacionales.

Es precisamente que mediante programas y políticas públicas, que se implantan en las áreas sociales enunciadas anteriormente, que el Estado interviene sobre los diversos grupos etarios procurando hacer de ellos trabajadores efectivos y ciudadanos más favorables para la sociedad.

En el Estado Benefactor las políticas públicas se materializan como ayudas a los más desprovistos, esto con el fin de causar en cierto grado de equidad, al satisfacer las principales necesidades de la sociedad.

En este punto empatan ambos tipos de Estado, al tender al fortalecimiento de servicios considerados esenciales, con el fin de mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad. Entre estas están:

- Asistencia sanitaria.
- Salud
- Educación pública.
- Trabajo y vivienda dignos,
- Indemnización de desocupación, subsidio familiar.
- Asistencia del inválido y del anciano.

Estos forman, a su vez, parte de los servicios que brinda la seguridad social, que es otro de los puntos en los que convergen ambos tipos de Estado, aunque con mayor énfasis el Estado Benefactor, como precursor de su apareamiento.

Posteriormente leyes como la de Maternidad serían medidas tomadas por el Estado para suplir nuevas demandas de la sociedad. Esto en gran parte no es un accionar ingenuo, pues tanto para un tipo de Estado como para el otro, el garantizar la reproducción de su población bajo los estándares más aceptables implicara niveles mayores de legitimidad del poder y futuro capital humano. Para el Estado de Derecho, con el fin de garantizar el futuro de la producción, y en el Estado Benefactor como un tipo de asistencia social a los vulnerables.

En ambos casos la reputación del Estado crea un imaginario de “padre protector” de la población, donde la niñez y adolescencia son vistos como seres inválidos dentro de una

sociedad productiva y competitiva y son tratados como inválidos en la medida que no son ciudadanos generadores de recursos.

Se propone, entonces, visibilizar estos actores dándoles rasgos de ciudadanía y haciéndolos iguales ante el resto de la sociedad – principalmente mediante la educación- ambos modelos prevén la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación mediante la compensación de las desigualdades a través la redistribución de la renta, de los impuestos y el gasto público, utilizando instrumentos como los sistemas de educación y sanidad (en mayor o menor grado públicos o controlados por el Estado, obligatorios o universales y gratuitos o subvencionados), financiados con cotizaciones sociales (fondos tanto públicos como privados). Se tiende a la intervención en el mercado y la planificación de la economía, todo ello en contra de los principios del liberalismo clásico.

Por su parte, el Estado de Bienestar firme en su directriz de lo social ha mantenido en constante crecimiento el gasto público social, pese a las grandes críticas que se han hecho al respecto. Los mayores programas sociales- salud, educación, subsidios - no han desaparecido en ningún país, ni siquiera en los regímenes neoliberales de países como Reino Unido o Estados Unidos, por el contrario se han mejorado y crecido en gran medida como por ejemplo la asistencia sanitaria, inserción al sistema educativo, planes de jubilación y bienestar ocupacional. Y a la vez han servido de modelo para hacer de la aseguración social un trabajo lucrativo para las aseguradoras privadas.

Si bien, la mayoría de programas del Estado Benefactor original, no concebía modelos específicos para la niñez y adolescencia, estos terminaban siendo beneficiarios directos (educación y programas de salud) e indirectos (subsidios familiares y programas de vivienda).

Sin embargo, modelos como el de los países nórdicos si hicieron cosas puntuales por los niños, niñas y/ o adolescentes. Entre 1870 y 1918 abolieron el trabajo de menores e incorporaron otros programas sociales como los seguros por riesgos profesionales, pensiones para personas adultas pobres, entre otras.

Pese a la “buena voluntad” de ambos modelos, no queda realmente visible el potencial de niños, niñas, adolescentes puesto que en un caso son apenas un proyecto de ciudadanos – Estado de Derecho- y en el otro los beneficiarios de un programa – Estado Benefactor.

PARTE II

CAPÍTULO I

LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA POR PARTE DEL ESTADO ECUATORIANO

1.- Realidad Histórica Ecuatoriana:

Este breve recuento histórico relata los antecedentes del retorno a la democracia, caracterizada por las dictaduras militares. Seguido, se hará una entrada sobre el periodo de retorno a la democracia y su significado. Estas descripciones servirán para mostrar el panorama político y económico transcurrido, de un momento al otro y las condiciones en las que apareció el reconocimiento a la niñez y adolescencia.

1.1 Previo al Retorno a la Democracia: Los Gobiernos Militares

Previo al retorno a la democracia el Ecuador se había visto sumido en un panorama no solo político sino socialmente caótico, por lo que los gobiernos militares del 70 se avizoraron como una posible salida al antiguo régimen. La decisión de intervención militar, marcaría un precedente en el incipiente sistema constitucional en el que el país estaba inserto desde 1968.

En 1972 el derrocamiento de Velazco Ibarra, mediante un golpe de Estado, llevaría a asumir el poder a Guillermo Rodríguez Lara quien se proclamó "nacionalista" y "revolucionario". No obstante su mandato solo se extendió hasta enero de 1976 debido a las peticiones de renuncia expedidas desde la cúpula de las fuerzas armadas.

Posteriormente nuestro país sería regido por un triunvirato militar presidido por el almirante Alfredo Poveda Burbano y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco. Quienes en conjunto con su Ministro de Gobierno, el entonces Coronel Richelieu Levoyer, estructuran el denominado "Plan de retorno a la democracia"; mismo

que incluyó un referéndum en enero de 1978, con el que se eligió mediante voto popular una nueva constitución.

El Ecuador antes descrito empata con los estudios hechos por Bertha García, cuando describe la situación militar en Latinoamérica de la siguiente forma:

“La dispersión y atomización social fue subsanada con estructuras militares desproporcionadas que fungían de ases vertebradores de la sociedad y el estado [...] Se convirtieron en mediadoras de los conflictos políticos y en árbitros de los débiles procesos de democratización”²⁸

El poder al mando de militares en el Ecuador representó la aparente idea de retorno al orden, sin embargo esta fue solo una ilusión que coincidió con el boom petrolero vivido en el momento, mismo que significó el crecimiento económico y por lo tanto, generó la sensación de bienestar en el pueblo. Sin embargo, si bien la historia reconoce las acciones tomadas en los gobiernos militares, hay que tener en cuenta que el “éxito” – temporal- no fue sino el resultado de la alianza estratégica entre el mando militar y los tecnócratas civiles²⁹ relacionados al petróleo. Quienes supieron aprovecharon la coyuntura y nuevos recursos del estado.

Pero en cuanto a la niñez y adolescencia, los años de gobierno militar, no propiciaron más que leves esfuerzos en cuanto a educación, mediante la creación de algunos colegios con los nombres de los líderes militares. Lo que no representó cambios sustanciales ni en el reconocimiento, mucho menos en el trato hacia niños, niñas y adolescentes.

1.2 El Retorno a la Democracia:

Con el ascenso a la Presidencia de la República de Jaime Roldós Aguilera se había puesto fin a los gobiernos militares y se retornaba a la democracia, luego de casi más de una década de transcurrida la última elección presidencial.

²⁸ GARCIA, Bertha, “El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo”, Revista 23 de la Iconos, Julio 2005

²⁹ Betha García menciona a los tecnócratas civiles como los mentalizadores de los golpes militares y los impulsores de la política de desarrollo que los justificaba. Estos conformarían a su vez la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) – (GARCÍA;2005)

El presente trabajo se centra en los últimos 30 años de vida democrática del país, para un mejor análisis y comprensión del tema.

Estos treinta años se han caracterizado por gobiernos autodenominados de izquierda y de derecha, que comparten como característica común la inestabilidad política, la cual ha cuarteado la democracia y por lo tanto el desarrollo social a todo nivel.

Con la expectativa de la gente sobre un nuevo modelo de gobierno civil, las acertadas y erradas iniciativas marcaron un largo caminar sobre todo en la inclusión social de todos los miembros de nuestra sociedad.

Las expectativas se centraban por una parte en el deseo de poner freno al autoritarismo, y por otra parte, en aunar esfuerzos que visibilizaran y activaran a la sociedad en la toma de decisiones y la construcción de un Estado más equitativo.

Se propone un análisis de la democracia que va más allá de lo electoral. De una democracia basada en instituciones y mecanismos capaces de procesar las demandas de la sociedad, que surge de la legitimidad, contraria a la imposición, sino fundamentada en la creación de espacios para proyectos sociales donde confluyen todos los sectores de la sociedad. Y donde se pueda evaluar positivamente el trabajo de los gobernantes y el pueblo.

La profundización y la potenciación de la democracia son relevantes en cuestiones de inclusión y exclusión, de participación social y negación del agente social. Bajo esta perspectiva analizamos las políticas públicas en atención a los grupos de niños, niñas y adolescentes.

Es propicio para esta investigación el poder crear un diagnóstico a cerca del tipo de democracia que tenemos, en la medida en que se tomará en cuenta cómo se atienden las demandas de estos sectores, cómo se las procesa y sobre todo vislumbrar el alcance de la iniciativa de los gobiernos en la implantación de políticas públicas centradas en estos grupos. Por lo tanto, el retorno a la democracia servirá como punto de partida temporal, para determinar la lógica de las políticas y su alcance.

2. La Lógica de la Política Pública en el Ecuador: la apropiación de los conceptos de beneficencia y asistencia

Patricia de la Torre en su texto “La Junta de Beneficencia de Guayaquil” nos aclara de sobremanera la situación de la política pública en el Ecuador desde 1887 hasta el 2004, pasando por hechos que causaron conmoción en nuestro país, pero que, sin embargo, no llegaron a incidir mayormente en la manera que se realiza la obra pública en la sociedad ecuatoriana. La situación se identificará en relación al análisis de tres bipolaridades: lo tradicional frente a lo moderno, lo público frente a lo privado y lo nacional frente a lo local.

Primeramente, la obra muestra el carácter territorializado y sectorizado de la política pública, es evidente la imposibilidad que tienen los gobiernos para crear políticas públicas nacionales, donde los beneficiarios sean los ecuatorianos en general y donde los créditos de la asistencia queden como obras del Estado. Y por otro lado, es evidente la ineptitud de las órdenes religiosas del país y de las autoridades competentes en el manejo de las políticas públicas, quienes tuvieron que conformarse con dejar estos espacios en administración de círculos elitistas de las ciudades, personas ricas que se dedicaban a hacer labores sociales.

Es así como Quito y Guayaquil, las ciudades más importantes del país exhiben su obra social como meritos propios de sus alcaldías. Y aun en Guayaquil es más evidente este hecho ya que los ladrillos con los que se levantó el (principado) Municipio de Guayaquil, son las acciones de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, con todas sus dependencias a beneficio de los desposeídos y de particulares.

Como segundo punto, De la Torre, expone las diversas caras de la Junta Beneficencia de Guayaquil, como un fenómeno que no sólo se da en Guayaquil, sino en la mayoría de instituciones de carácter social en el país, pero que sin embargo son incapaces de trabajar en conjunto en el país:

“La JBG tiene una presentación multifacética. A veces se muestra como una institución pública por sus servicios sociales semejantes a los estatales; así ha sido identificada por la opinión pública. Otras veces aparece como privada: cuando esgrime autonomía económica frente a las agresiones de sectores políticos opuestos. Y aparece como mixta, cuando se auto califica de institución nacional y percibe subvenciones estatales”. (De la Torre, P.; 2005: 50)

Guayaquil y su funcionamiento ponen de manifiesto la lógica con que se manejaba un Ecuador del pasado y que en la actualidad todavía prevalecen ciertos rezagos. Así, se pretende dar por público los sectores delimitados desde las ideologías particulares elitistas, el espacio privado es construido desde la lógica de los personajes ricos.

“El supuesto que implantó es que en Guayaquil predomina el derecho privado, que es el burgués, sobre el derecho público, el de la burocracia estatal. El Estado moderno considera privadas las concepciones patriarcales, paternalistas o despóticas del poder soberano, que asimilan al Estado a una familia ampliada, en donde el soberano tiene los mismos poderes que le pertenecen al padre, al patriarca o a los hombres notables. Esta es la matriz social no sólo de Guayaquil, sino también del Estado ecuatoriano”. (De la Torre, Patricia; 2005:70).

Esto se demuestra en los lemas y frases de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y de nuestros presidentes, respectivamente:

“En la época Colonial la Beneficencia se organizó reglamentada por el Municipio, bajo el concepto de caridad cristiana y misericordia. Así, el Estado Colonial planteaba, que si la "debilidad, la miseria y la pobreza sufren hondo dolor junto al choque desigual con la opulencia inmisericorde y con la riqueza sin entrañas", el Estado debe ver los medios jurídicos indispensables para que esa pobreza, debilidad y miseria obtengan algún consuelo y esperanza"; Velasco, I. José María; 1926: 325 (De la Torre, Patricia; 2005: 60).

Finalmente, otra dicotomía que ha sido constante y que la describe Patricia de la Torre, es la de lo tradicional frente a lo moderno; en lo tradicional somos hijos de la colonia, aquí la administración se hace mediante los municipios y en lo moderno por orden de la Constitución Política, estas dos lógicas perviven en la actualidad, por eso es más difícil la organización de la política pública, la que no puede ser total y llegar a todo el territorio ecuatoriano porque las iniciativas sociales, siempre tienen que estar acreditadas a alguien y porque aun existen grupos que no quieren dejar réditos económicos y políticos aun a costas de los grupos menos favorecidos.

Dicha situación, plasma la pugna de poderes entre la centralización estatal y la localización cantonal, la que se observa en Guayaquil, donde su alcalde maneja el mismo patrón del Ex presidente de la República y alcalde de Guayaquil, que podrán no ser buenos políticos en lo nacional, pero son los mejores en sus territorios pese a las condiciones precarias en las que aun viven los pobladores, de Marta de Roldós, del Guasmo, entre otros barrios periféricos de esa provincia.

Superando el análisis de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, en la actualidad se puede ver que un Estado que representa la centralización y la pérdida de la hegemonía porteña, además a eso se le suma la pérdida de las élites costeñas en lo económico, las cuales por lo

general son verdaderas dinastías antiquísimas que se rehúsan a que existan otras loterías en el país.

Hoy, siguiendo a Patricia de la Torre, asistimos al primado de lo público que significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva de los comportamientos de los individuos y de los grupos infraestatales, por primera vez la política pública, tiene el carácter público, está enmarcado en lo nacional y enfocado en los grupos vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

Este ejemplo de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, sirve de muestra para comprender una lógica de asistencialismo centralizado en pocas personas que ostentan el poder económico, y su paso hacia una institucionalidad limitada por el poder del Estado. Con esto se puede comprender a breves rasgos, la evolución de la política pública ecuatoriana.

3. La política pública: un recorrido cronológico hacia el apareamiento de la política de la niñez y adolescencia

Para lograr comprender como la lógica europea influyó en el pensamiento latinoamericano, y más específicamente el Ecuatoriano, basta tomar de nuestra historia a un personaje ilustre como Abdón Calderón , “el héroe niño”, quien a sus quince años participó de la Batalla de Pichincha el 24 de Mayo de 1822. Si bien varias historias se relatan sobre su muerte, lo esencial de este ejemplo es que nos permite visualizar como jóvenes de temprana edad eran reclutados en el Ecuador como miembros activos de los ejércitos. Considerándolos como adultos e idóneos para servir a la patria.

Además prácticas como matrimonios arreglados y tempranos también se conocen en la historia, sobre todo en los tiempos de la colonia.

La niñez y adolescencia en América Latina, de forma general tuvo un reconocimiento posterior al europeo. Centrándonos en el caso ecuatoriano, los programas y políticas públicas centradas en niñez y adolescencia fueron escasos ya entrada la modernidad, hasta que las recomendaciones internacionales, no como único factor pero si el de mayor peso, pusieron en entredicho las actuaciones de los gobiernos de turno.

3.1 Los primeros pasos en el reconocimiento de la niñez y adolescencia:

Los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos históricamente habían sido invisibilizados y negados sus derechos. Se los tomaba como seres incapaces de propiciarse bienestar, seres sin voluntad propia, ni conciencia de sus actos; por lo tanto objetos de protección tutelar tanto del Estado como de sus familias.

Hasta entonces los problemas que giraban en torno a la infancia y adolescencia eran tratados como problemas al margen de los derechos constitucionales, remitiendo la solución de los mismos a hogares de tránsito, psiquiátricos o clínicas de conducta, y albergues asistencialistas. Tomando al niño y adolescente como un peligro o potencial peligro para la sociedad.

Este grupo se encontró desprovisto de garantías y derechos hasta 1989, cuando la iniciativa de las Naciones Unidas elaboró la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, del cual el Ecuador firmó como país signatario acogiendo líneas de acción a favor de los derechos de los niños.

Tras la suscripción a este convenio, el Estado Ecuatoriano, impulsado por varios actores fueron creando programas y proyectos enfocados en la protección de la niñez y adolescencia. Sin embargo, era necesario establecer un ente de control que velara y garantizara el estricto cumplimiento de los derechos de este sector de la sociedad, por lo que nace en 1991 el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes. Mismo que desde 1996 cuenta con personería jurídica propia.

Este fue el primer gran intento para darle el real valor a la niñez y adolescencia dentro de la sociedad ecuatoriana. Esto impulsó a que en 1995, varias organizaciones públicas y privadas, se plantearan el reto de propugnar nuevas reformas legales, estableciéndose así una Primera Agenda Unificada en favor de la niñez y adolescencia, misma que visibilizó las grandes necesidades y demandas de niños, niñas y adolescentes frente a las incipientes respuestas del Estado. Ésta serviría a su vez, en la creación de la actual Agenda Social de la Niñez y Adolescencia.

Otro gran aporte se observó en 1998 cuando la Asamblea Nacional Constituyente, elaboró una nueva Constitución Política del Ecuador en la que participaron varios representantes por los derechos de los niños, logrando incorporar el reconocimiento de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes, así como también el compromiso del Estado, la sociedad, la familia y las instituciones frente a este grupo.

No obstante el mayor aporte en pro de la Niñez y Adolescencia sería la Creación del Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003; esfuerzo que reunió a más de 18 mil personas, 200 instituciones públicas y privadas de carácter local y nacional en más de 300 talleres a nivel nacional, despliegue que fue necesario para tratar los temas contenidos en los 422 artículos, que se generaron como producto.

En las palabras de Hugo Venegas Guzmán, jurista ecuatoriano, el Código de la Niñez y Adolescencia, representa un instrumento jurídico de mucha utilidad debido a que:

“Este Código considera como principios básicos en el marco jurídico, social e institucional para la vigencia de los derechos de los niños, la reforma y modernización del Estado, la descentralización, la protección integral, la adecuación de la legislación nacional a los compromisos internacionales, una respuesta efectiva a las violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la corresponsabilidad de la Sociedad, Familia y Estado, la inclusión social de la Niñez y Adolescencia, con capacidad de ejercer y demandar la aplicación de sus derechos, el reconocimiento a los niños como sujetos de derecho y no como objetos de protección [...]”³⁰

Estos cambios, propiciarían otros, que más adelante serán descritos y constituirían un cambio de lógica donde El Estado, la sociedad y la familia dejan de tutelar al niño al margen de la Constitución y las leyes, y donde los niños, niñas y adolescentes pasan a ser los titulares de derechos. Este cambio que se verá traducido en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, procurando además que el Estado garantice la vida, desarrollo y bienestar de este grupo a través de una adecuada inversión social, la adopción de medidas que asegure una atención adecuada y prioritaria, que garantice nutrición, salud, educación y cuidado diario; la protección especial a los niños que trabajan, una atención preferente a niños discapacitados, protección contra el tráfico de menores, explotación sexual, trabajos peligrosos, uso de estupefacientes y bebidas alcohólicas; prevención y atención contra el maltrato, negligencia, discriminación y violencia, protección frente a la influencia negativa de

³⁰ VENEGAS, Hugo, “El código de la Niñez genera participación”, Revista Judicial.Internet: www.derechoecuador.com

medios de comunicación, la discriminación racial o de género, entre otras cosas que toman en cuenta el Código de la Niñez y Adolescencia.

3.2 Cambio de doctrina: niñez y adolescencia como sujetos de derecho

A partir de la organización de la sociedad, el Estado se preocupó por desarrollo de mecanismos de control social, unos formales y otros informales. Entre los formales se encuentran las distintas instancias del sistema penal: policías, jueces, etc; mientras que dentro de los mecanismos informales se hace referencia a la familia, la escuela y la religión.

Si bien ambos tipos de control tiene como función fundamental normar las situaciones de la vida en sociedad implantando valores; son los mecanismos formales de control los que ponen acento en la dimensión política de determinada coyuntura, apoyándose en tres puntos esenciales: a) la necesidad de hacer visibles determinados conflictos sociales que de otra forma serían restados en importancia como “parte propia de una cultura” como por ejemplo la violencia doméstica; b) la necesidad de reducir la venganza privada mediante la intervención del sistema penal; y c) la generación de principios y garantías formales que den la posibilidad de activar la defensa de los sectores estructuralmente más débiles (García, E.; 1994: 4-6)

A nivel jurídico el tratamiento a la niñez y adolescencia se divide en tres etapas: de no reconocimiento, de situación irregular y de protección integral. Esto se explica en la evolución de las doctrinas que se describen a continuación:

Como se ha expuesto la construcción de los conceptos de la niñez y adolescencia son un hecho sociales, cuyo significado se desvirtuó durante mucho tiempo por el accionar del Estado, quien los anulaba e invisibilizaba.

Es recién a finales de la Edad Media donde comienzan a adquirir el significado que se reconoce en la actualidad, sin embargo, hay que aclarar que el interés de los niños en el Medioevo constituye más una tarea moralista que humanista y coincide con el apareamiento de los sentimientos de orden y vergüenza (ibid.;14)

Desde el siglo XVIII se empieza a concebir la posibilidad de que el niño se corrompa. El niño corrompido (activo o pasivo³¹) se convierte en una categoría específica de trato al que pertenecen los abandonados y delincuentes.

Este pensamiento de fobia delincencial se refleja en el tratamiento penal predominante de la época donde no había mayor distinción en las penas entre los adultos respecto a los niños, mismo que duró hasta fines del siglo XIX. Sobre todo con los niños y adolescentes entre diez y catorce años por ser considerados como *doli capaces*, es decir, capaces de hacer el mal.

Así nace la doctrina de Situación Irregular como un doctrina criminalizadora y parcializada hacia un sector de la niñez y adolescencia a los de bajos recursos. La prioridad que se daba en este enfoque no era el de protegerlos como personas parte de una sociedad, sino la necesidad de impedir que estos “menores” pudieran convertirse en delincuentes.

“La diferencia socio-cultural que se establece en el interior del universo infancia, entre aquellos que permanecen vinculados a la escuela y aquellos que no tiene acceso o son expulsado de ella es tal que el concepto genérico infancia no podrá abarcarlos. Los excluidos se convertirán en menores” (ibíd.; 76)

La idea que se configura alrededor del “menor”, es la de que no son capaces de diferenciar el bien del mal, por lo que debe someterse al juicio de los adultos, poniéndose bajo su tutela ya sean sus padres, la iglesia o el Estado. Su desarrollo por lo tanto no representa más que el de las limitaciones impuestas por el adulto, siendo el principal atributo de los tutelados la obediencia. Los adultos por su parte tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar que los niños y adolescentes se conviertan en un problema social. De aquí se justifican tratos violentos y represivos.

Los menores se convierten en objeto de intervención sobre todo los de situación irregular, es decir, aquellos que se encuentran en situación favorable para la delincuencia; siendo excluidos aquellos niños y niñas pertenecientes a familias acomodadas. Según Diego Zambrano, jurista ecuatoriano, el panorama era el siguiente:

“Se tendía entonces a una discriminación de hecho, cubierta por un marco jurídico que lo toleraba pese al reconocimiento expreso del principio de no discriminación y la expresión

³¹ Cuando se dice pasivo se hace referencia a aquellos que son potencialmente o pueden ser posibles delincuentes, puesto que presentan características como pobreza y falta de educación.

que todo ser humano, desde su estado prenatal, hasta los dieciocho años estaría sometido a las prescripciones de dichos cuerpos normativos”³²

Siendo los “menores” tan poco valorados, ¿por qué el Estado se preocupó por normarlos y crear un código para ellos? Si bien la niñez y adolescencia fue tratada como un problema y no como personas en su estricto sentido, la protección que se generaba hacia ellos respondía específicamente al hecho de que eran potenciales adultos.

Para Emilio García, en su libro “Derechos de la Infancia y Adolescencia en América Latina” esta doctrina era la de la represión-protección. Donde la protección “... solo se concibe en los marcos de las distintas variantes de la segregación y que por otra parte reconoce al niño, en el mejor de los casos, como objeto de la compasión, pero de ningún modo como sujeto de derechos” (ibíd.; 31) La protección aparece como una forma de control represivo.

Con el fin de responder a la lógica dominante, el apareamiento de los Tribunales de Menores producto del Código de Menores, dado el 2 de junio de 1976 se encargó tanto de los menores infractores de la ley, como de los menores abandonados o en Estado de peligro moral. Donde el juez se constituía tanto en un padre como en un juez de vigilancia a discrecionalidad, al cual se le dejaban las decisiones judicializadas³³ de los menores, sin derecho a réplica o contradicción de su dictamen.

Las penas indeterminadas, la confusión entre menores abandonados y delincuentes, los continuos debates entre el aumento o disminución de la edad de imputabilidad penal, y las continuas críticas a la forma de protección segregacionista de las prácticas oficiales, hicieron que nazca otra tendencia para tratar a los menores desde el punto de vista psicopedagógico.

³² ZAMBRANO, Diego, “Interés Superior del niño y la niña”. Internet: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4668&Itemid=426

³³ La judicialización social se da cuando conflictos de naturaleza extraña a lo jurídico son atribuidos o conocidos arbitrariamente por la competencia de los órganos del poder judicial.

Esto a su vez, patologizó el tratamiento a los niños, en este modelo se tomaba en cuenta el carácter estructural, desajustes emocionales, fallas en la personalidad o padres divorciados como referencia para un diagnóstico y tratamiento. Haciendo que en lugar de mejorar el trato a los niños, se crearan nuevas bases analíticas para distinguirlos de los menores sanos. “En nombre de la reeducación, las medidas tutelares se constituyen en el eufemismo que designa y legitima las nuevas formas de segregación” (ibíd.; 46)

Esto denota el paso de los menores de las cárceles comunes, donde eran privados de la libertad junto con los adultos, hacia su internamiento en centros psicológicos, investigativos pedagógicos y hospitales.

La influencia internacional quien presentaba recomendaciones a los Estados, permitiría que la situación cambie para la niñez y adolescencia ecuatoriana. Con la promulgación internacional de la Declaración de los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1959 primero; y posteriormente con la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niños en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado (1974), las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijing (1985) y la Declaración sobre Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y la Colocación en los Hogares de Guarda (1986), se abre paso lento a un cambio de doctrina donde el niño y adolescente pasaría de objeto de tutela a sujeto de derechos.

La doctrina de la Protección Integral de la niñez y adolescencia es implementada en nuestro sistema jurídico desde el año 1998, con la expedición de la codificación de la Constitución Política de 1979, donde se promulga en su art. 48 una alianza tripartita entre Estado, sociedad y familia, lo que en la actualidad conocemos con el término: corresponsabilidad para producir bienestar a los niños, niñas y adolescentes.

Esta nueva doctrina tiene como principios básicos: a) igualdad y no discriminación en la cual se sustenta la universalidad de los derechos humanos y que se describe en el art. 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño:

“Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o representante legales”

b) Interés superior del niño (niñas y adolescentes) según el art. 11 del Código de la Niñez y Adolescencia es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento.

Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías. Este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural.

El interés superior del niño es un principio de interpretación y ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.

Así también se desarrollan en los arts. 12, 13 y 14 del Código de la Niñez y Adolescencia, los principios generales que describen la doctrina de protección integral:

c) Prioridad absoluta.- En la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, debe asignarse prioridad absoluta a la niñez y adolescencia, a las que se asegurará, además, el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran. Se dará prioridad especial a la atención de niños y niñas menores de seis años.

En caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás.

e) Ejercicio progresivo.- El ejercicio de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes y responsabilidades de niños, niñas y adolescentes se harán de manera progresiva, de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez. Se prohíbe cualquier restricción al ejercicio de estos derechos y garantías que no esté expresamente contemplado en el Código de la Niñez y Adolescencia.

f) Aplicación e interpretación más favorable al niño, niña y adolescente.- Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá invocar falta o insuficiencia de norma o procedimiento expreso para justificar la violación o desconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las normas del ordenamiento jurídico, las cláusulas y estipulaciones de los actos y contratos en que intervengan niños, niñas o adolescentes, o que se refieran a ellos, deben interpretarse de acuerdo al principio del interés superior del niño.

Esta doctrina en conclusión impulsa la efectiva protección y ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; garantizando no solo sus Derechos Humanos inherentes a todas las personas sino otorgándole derechos específicos por su condición especial.

El surgimiento de esta doctrina en el Ecuador generaría el apareamiento del Código de la Niñez y Adolescencia, en el 2003. Y con este la creación, por medio de su libro tercero del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de La Niñez y Adolescencia que integra a organismos administrativos y jurisdiccionales con el objetivo de salvaguardar los derechos referentes de la niñez y adolescencia.

Esta prioridad absoluta debe estar plasmada en la elaboración de políticas públicas, por tanto, constituye también un principio vinculante a los organismos de gobierno de cualquier nivel. Y se enarbola un discurso donde el niño como sujeto de derechos adquiere valor dentro de la sociedad, tiene voz sobre las situaciones de la cotidianidad y se busca su desarrollo personal a plenitud.

Por lo tanto, se da un gran salto en el paso de la doctrina de situación irregular hacia la doctrina de protección integral, que puede ser resumida en el siguiente cuadro:

Tabla N° 2 Principales Características diferencias entre las Doctrinas de Situación Irregular y la de Protección Integral.

DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR	DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL
Paradigma de Tutela	Paradigma de Protección
1.- Discriminación División de la infancia y adolescencia en: menores = sin derechos niños = con derechos	1.- No discriminación: Todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes.
2.- los menores son objeto de tutela	2.- Los niños son sujetos de derechos
3.- Respuesta a las carencias: <ul style="list-style-type: none"> ⤴ Caridad ⤴ Compasión ⤴ Represión (se criminaliza la pobreza) 	3.- Frente a las carencias: se les reconoce sus derechos sociales, económicos, civiles y culturales. Mediante mecanismos para su realización.
4.- Coloca al niño con carencias en Situación Irregular <ul style="list-style-type: none"> ⤴ Sustitución de responsabilidades familiares ⤴ Violación de Derechos Humanos ⤴ Institucionalización (privación de la libertad) 	4.- Establece un sistema de Protección Integral. <ul style="list-style-type: none"> ⤴ Mecanismo para la satisfacción de Derechos Humanos ⤴ Crea responsabilidades en la protección de la Infancia: Estado, Familia, Comunidad. ⤴ La Familia recupera su papel ⤴ Sistema de sanciones por violación , amenaza o falta de garantía de derechos ⤴ Los problemas sociales, económicos, de educación , etc, de los niños no son judicializados.
5.- Ante las Infracciones: <ul style="list-style-type: none"> ⤴ No diferencia entre victimas y victimarios ⤴ viola derechos humanos (proceso sin proceso, sin defensa, penas indeterminadas) ⤴ impunidad ⤴ privación de libertad no diferenciada. 	5.- Sistema Garantista para el Adolescente Infractor: <ul style="list-style-type: none"> ⤴ Debido Proceso: Defensa, legalidad de delitos y penas, legalidad del proceso. ⤴ Medidas Socioeducativas ⤴ Privación de libertad solo excepcional (como último recurso)

Fuente: INTRODUCCIÓN A LA DOCTRINA PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS

Elaboración: Yuri Buaz

Conclusiones Parciales:

Considerando los temas desarrollados en la parte I del presente trabajo, y haciendo el esfuerzo de utilizarlos para la lectura del caso ecuatoriano, observamos que las políticas públicas centradas en la niñez y adolescencia, aparecen en el Ecuador tardíamente y que sus avances fueron limitados en primer término.

Como se muestra, el Estado ecuatoriano no tuvo la iniciativa de visibilizar a la niñez y adolescencia como sujeto activo de la sociedad, sino que por mucho tiempo constituyó la responsabilidad exclusiva de la familia.

Notamos entonces tres momentos en el actuar del Estado ecuatoriano. En el primer momento, situando en la etapa colonial del Ecuador, se observa la apropiación de la labor social por parte de la iglesia y a nivel de estructuras jurisdiccionales, son los cabildos los garantes de la administración pública del sector social, junto con las personalidades locales de mayor nivel económico. Mostrando así las tensiones entre el nivel nacional, todavía no estructurado, y el nivel local, con concentración de poder.

En un segundo momento, ya conformado el Estado como se lo conoce en la actualidad, donde los organismos internacionales, fueron encargados de debatir las cuestiones sociales e invitar a los Estados a que se adhieran a sus “recetas” en pro de solventar los problemas sociales (como por ejemplo La Convención de los Derechos del Niño) ponen en la palestra las deficiencias de cada Estado. Con este llamado de atención el Estado toma la postura (en todos sus niveles) de único responsable frente a las demandas de los diversos grupos de la sociedad. Aquí el Estado maneja la figura de administrador de los programas sociales, siguiendo la lógica de la filantropía.

Por último, y empatando con la fase del cambio de doctrina, observamos un nuevo discurso desde el Estado, que habla de la responsabilidad compartida entre familia, sociedad y Estado.

No obstante, la primordial característica que tuvo el Estado Ecuatoriano, hasta 1998 fue la que Rosanvallon define como el problema de la “nueva cuestión social”, donde en análisis global del sistema como tendencia inclusiva, se encuentra invalidado por un enfoque centralizado en los más vulnerables, reduciendo así la visión a la solución inmediata de los problemas, sintetizados mayormente en la pobreza, y no a erradicar las cuestiones estructurales que la producen. Claro ejemplo de este argumento es la doctrina de Situación Irregular.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA LA CONCRECIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO

En el presente capítulo se desarrollará un análisis comparativo de las etapas seleccionados en la investigación, tras el retorno a la democracia, que tiene que ver con la evolución de la política pública, mismas que se dividen en tres: Primera etapa: Las escasas muestras de la política pública de la niñez y la adolescencia, que va de 1979 a 1996; Segunda Etapa: La consolidación de nuevas bases legales como soporte de la política pública de niñez y adolescencia, de 1996 a 2007; y Tercera Etapa: Hacia la consolidación de las políticas públicas de niñez y adolescencia con carácter nacional y con enfoque de derechos, que se extiende de 2007 hasta el 2010.

Se ha dividido en estas etapas bajo varios criterios, primero, por la preponderancia de las tendencias políticas en cada uno, que crean un rasgo común entre periodos, no sin describir las particularidades propias de cada gobierno. Y segundo, como fundamento se ha nombrado a cada periodo según las características de las políticas públicas ejecutadas.

En cada periodo se detalla las presidencias, tendencias políticas de los gobiernos y se analiza mediante cuadros estadísticos tres variables sensibles de la política pública de turno: educación, salud y nutrición que servirán de basa para entender la realidad de cada etapa. Al mismo tiempo se detallarán las políticas públicas, programas e instituciones que emergen en torno al grupo etario de la niñez y adolescencia.

Con la finalidad de encontrar pautas que permitan deliberar sobre el Estado y las políticas públicas, en la situación de la niñez y adolescencia, al término de cada etapa se emiten unas reflexiones a maneras de conclusión.

También, como fenómeno grave de estos últimos años, se ha tomado en cuenta otras formas de agresión a la niñez y adolescencia, manejadas en cifras generales y cada una con su análisis respectivo.

Por último, al establecer el tratamiento que se le ha dado a la niñez y adolescencia se aterrizará en la descripción actual de su situación, los que dará una amplia perspectiva para

establecer conclusiones y determinar si la protección hacia ellos ha resultado eficiente en el punto de empate entre el discurso y la realidad social.

1. Primera Etapa: Las escasas muestras de la política pública en niñez y adolescencia, de 1979 a 1996.

Esta primera etapa se denomina el de retorno a la democracia, está formada por las primeras presidencias tras el mandato militar que perduró de 1972 a 1979. Este periodo se caracteriza por tener primordialmente gobiernos con tendencias de izquierda, no obstante, también a este pertenece uno de los presidentes más de derecha que ha tenido la historia del Ecuador, el Ing. León Febres Cordero, quien dio una total apertura al capital internacional y permitió la violación de derechos en pos de la acumulación del poder de su gobierno.

Se analizará en esta sección a breves rasgos la situación política y económica del periodo, el comportamiento del Estado frente a la niñez y adolescencia por medio de la ejecución de políticas públicas en su beneficio y arribaremos a determinar la condición de la niñez y adolescencia por medio de las variables antes mencionadas: salud (con énfasis en el tema de nutrición) y educación.

1.1 Situación Política y Económica:

A continuación se detalla en la matriz los presidentes correspondientes a la primera etapa, sus años de legislación, tendencia y partido al que pertenecieron.

Periodo	Presidente	Ideología/ Partido
10 de agosto de 1979 al 24 de mayo de 1981	Jaime Roldós Aguilera	Izquierda/Concentración de Fuerzas Populares
24 de mayo de 1981 al 10 de agosto de 1984	Oswaldo Hurtado	Centro-izquierda/Democracia Popular
10 de agosto de 1984 al 10 de agosto de 1988	León Febres Cordero	Derecha/Partido Social Cristiano
10 de agosto de 1988 al 10 de agosto de 1992	Rodrigo Borja	Socialdemócrata/Izquierda Democrática

Elaboración: Autoras

Fuente: Nueva Historia del Ecuador

Esta etapa se caracterizó por estar influenciada por una fuerte idea de cambio que proyectara una imagen internacional de autonomía, sin embargo, sus ideas reformistas eran

muy desorganizadas. A esto se suma el problema fronterizo con Perú que se activó en 1981 obligando al gobierno de turno a tomar medidas drásticas sobre la economía del país, mismas que produjeron una gran incidencia en los ingresos de los ecuatorianos.

Hacia 1982 las exportaciones del país bajaron, mientras que el gasto público subía cayendo en una recesión que estuvo acompañada de desastres naturales como el Fenómeno del Niño que apareció a consecuencia de la modificación generalizada del clima produciendo una reducción en el rendimiento de los cultivos y pérdida de muchos otros, muerte de ganado y destrucción de infraestructura³⁴. Alcanzando los 640 millones de dólares en pérdidas.

En el cuadro que se detalla a continuación se puede observar la pérdida económica que significó para el Ecuador, el fenómeno del niño

Tabla N° 3 Resumen de daños causados por desastres naturales (millones de dólares)

SECTOR Y SUBSECTOR	DAÑOS		
	Total	Directo	Indirecto
Total	640.6	533.9	106.7
<u>Sector Social</u>	23.6	16.7	6.9
Salud	10.7	4.6	6.1
Vivienda	6.3	6.3	-
Educación	6.6	5.8	0.8
<u>Sector Productivo</u>	405.6	351.4	54.2
Agropecuario	233.8	224.2	9.6
Pesca	117.2	117.2	-
Minería	-	-	-
Industria	54.6	10.0	44.6
<u>Infraestructura</u>	211.4	165.8	45.6
Transporte	209.3	164.3	45.0
Otros	2.1	1.5	0.6

Fuente: Estimación de la CEPAL
Elaboración: Autoras

Se suma a esto la deuda externa que para este año ascendía a 20500 millones de dólares aproximadamente, para lo cual se intentó un arreglo a través de la sucretización de la deuda, lo que generaría resultados contraproducentes.

³⁴ Las provincias más afectadas fueron: Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, Los Rios, Azuay y Loja, según el informe de la CEPAL, “Desastres naturales de 1982-1983 en Bolivia, Ecuador y Perú”, 1983, pg. 62 (http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/40869/EL_NIO_1982-83_COMPLETO.pdf)

Posteriormente, el Frente de la Reconstrucción Nacional, reagrupó a la derecha ecuatoriana compuesta de socialcristianos, liberales y conservadores, quienes al ganar la presidencia, con Febres Cordero, apostaron por medidas de corte neoliberal, dando gran apertura al capital extranjero que crearía un alto nivel de especulación de precios, encareciendo el costo de la vida frente a los ingresos.

Para 1987 otro fenómeno natural azotaría el territorio ecuatoriano afectando las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi y Napo y destruyendo el oleoducto, lo que agravó la situación económica al dejar de exportar el crudo durante seis meses.

El periodo de Febres Cordero es conmemorado también por las constantes denuncias sobre hechos de corrupción y violación de los derechos humanos³⁵.

No fueron pocos los motivos para que la derecha pierda fuerza y en las siguientes elecciones fuera un representante de la izquierda el que asuma el poder.

De 1988 a 1992 se vivió una época de ajuste y retorno a la libertad y garantía de derechos, además de una reforma fiscal. Como los periodos anteriores, este gobierno también tuvo grupos de oposición y el tema de la corrupción siguió latente (Ayala Mora; E.; 1993: 43).

1. 2 Políticas públicas:

En esta etapa, las políticas públicas enfocadas en la niñez y adolescencia fueron muy difusas, no obstante, representaron los cimientos para el posterior tratamiento a la niñez y adolescencia.

Algunas influyeron en el grupo etario adolescente de forma indirecta como por ejemplo los programas de erradicación del analfabetismo.

La Constitución de 1979 otorgó el derecho a la ciudadanía y al sufragio para los analfabetos, lo que puso en evidencia el alto grado de analfabetismo que había en el país;

³⁵ Uno de los casos más sonados fue la de los hermanos Restrepo Arismendy. Carlos y Andrés de catorce y diecisiete años donde se demostró años más tarde la responsabilidad del Estado en este crimen.

esto hizo que una de las principales políticas educativas establezca como meta la reducción de estos niveles, a través del sistema escolar público y mediante sucesivas campañas.

La misma Constitución del 79, en su artículo 71 estableció que en el presupuesto del Estado se destinaría no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y la erradicación del analfabetismo.

El programa de alfabetización "Jaime Roldós Aguilera" de 1980-1984, así como la Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leónidas Proaño", se llevaron a cabo entre los años 1989 y 1990 con importantes ayudas internacionales, fueron las primeras manifestaciones de esta política, a las que hay que añadir la política decidida en favor de la educación bilingüe e intercultural dirigida a la población indígena³⁶

Los programas de alfabetización influyeron en los adolescentes debido a que estaban encaminados en dar educación básicamente en lectura y escritura (posteriormente en cálculo básico) a personas a partir de los 15 años.

En la década de los 80 el Estado se preocupó por la creación de condiciones para el desarrollo saludable de los niños y sus necesidades específicas, por medio de la promoción de investigación en el área social.

Además, en 1988 se crea el Sistema de Educación Intercultural bilingüe, favoreciendo el desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas mediante la promoción, la valoración y recuperación de sus culturas y lenguas.

La década de los 90 marcaría el inicio del movimiento social a favor de la infancia que buscaba incidir en el cambio de pensamiento de la sociedad frente a la niñez y adolescencia, inspirados por las ideas internacionales cuyo texto base fue la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1979)

El Ecuador suscribió la "Declaración mundial para la supervivencia, protección y el desarrollo de los niños del mundo", al finalizar la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (CMI). Además se convirtió en el primer país de América Latina y de los países en desarrollo que ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño.

También se elaboró el primer "Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia", resultado del trabajo conjunto de diversos actores.

³⁶ OSSENBACH, Gabriela, "La educación en el Ecuador en el período 1944-1983". Internet: (http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=596)

Y este mismo año, por primera vez se realizan elecciones infantiles para escoger los derechos que más demanda la niñez y adolescencia del Ecuador, con la participación de 186000 niñas, niños y adolescentes. Y los resultados sirvieron de insumos para la generación de políticas públicas, donde los principales sectores de demanda de necesidades fueron: educación, salud y protección.

En el aspecto de salud el Estado proclamó la erradicación de la poliomielitis, se amplía el Programa de Inmunizaciones y se aplican 17 vacunas para proteger la salud de los niños

En 1991 se conformaron los “Comités de Defensa de los Derechos de los Niños”, como una estrategia para difundir públicamente los compromisos de la Convención. Se conformó el Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, un actor importante en la promoción de reformas políticas y legales para crear espacios donde se escuche las voces de la niñez y la adolescencia.

Y a finales del periodo en 1992 se firma el Primer Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI” (el segundo y el tercero fueron firmadas en junio 1996 y noviembre de 2004 respectivamente).

En resumen, la generación de pocas y puntuales políticas públicas en relación a la niñez y adolescencia, sirvieron para denominar a esta etapa como la de escasa política pública.

1.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia por sectores: Salud y Educación

Se han seleccionado las variables de salud (con el énfasis en nutrición) y educación por que forman parte de las necesidades básicas de los seres humanos, además de brindar un espectro claro de la actuación del Estado frente al sector social. En la primera variable se analiza

a) Salud:

Se han tomado las variables de salud, con énfasis en la nutrición, y educación, por formar parte de las necesidades básicas de los seres humanos. A través de los resultados, se podrá verificar la situación del grupo en estudio y a la vez razonar la respuesta del Estado por medio de la designación de presupuestos.

- **Indicadores demográficos: Natalidad vs. Mortalidad**

Tabla N° 4 Indicadores Demográficos: por periodos, fecundidad y mortalidad

Indicadores Demográficos	1980 - 1985	1985 - 1990
FECUNDIDAD		
Nacimientos estimados	287	300
Tasa bruta de natalidad (en miles)	34,77	30,94
MORTALIDAD		
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	8,10	6,71
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	68,5	55,5

Fuente: INEC, Estimaciones y Proyecciones de Población, 2003

Elaboración: Autoras

Este primer cuadro muestra que las tres tasas tomadas en cuenta en el análisis: natalidad, mortalidad y mortalidad infantil.

En cuanto a la natalidad, la tasa es alta (mayor de 30%)³⁷ pero al ser la mortalidad infantil de niveles alarmantes, se concluye que los nacimientos se ven contrarrestados con la poca esperanza de los infantes de superar el año de vida.

En cuanto al tipo de asistencia al nacer, observamos los siguientes datos

Tabla N° 5 Nacidos vivos, por tipo de asistencia, según área de residencia habitual de la madre, 1985

ÁREAS	PORCENTAJES	
	Con asistencia	Sin asistencia
Urbana	74,5	25,5
Rural	21,9	78,1
Total República	48,3	51,7

Fuente: INEC, Encuesta anual de estadísticas vitales, 1985

Elaboración: Autoras

Sobre los nacidos vivos se observa que el acceso al sistema de salud es bajo, en especial al observar los datos del área rural. Resultando alarmante la cantidad de madres que buscan ayuda no especializada al dar a luz, principalmente a parteras comunitarias.

³⁷ Sobre la tasa de natalidad, debe ser entendida de la siguiente manera:

- Alta tasa de mortalidad si supera el 30%.
- Moderada tasa de mortalidad entre 15 y 30%.
- Baja tasa de mortalidad por debajo del 15%

Esto podría ser en gran parte por creencias culturales, falta de recursos, falta de conocimiento por falta de las madres o lejanía con respecto a centros de salud y hospitales públicos.

Tomando en cuenta que la nacimientos en el área rural representan entre el 50% aproximadamente de los nacimientos totales, la situación es más crítica.

Sobre la mortalidad, se mira que con el paso del tiempo las tasas de mortalidad van en descenso, sin embargo, al comparar la tasa bruta de mortalidad con la tasa de mortalidad infantil se aprecia un nivel muy elevado de muertes infantiles.

Si se adiciona a esta tasa el número de defunciones de niños mayores de un año y se le suma la de los adolescentes hasta los 18 años, veremos que las muertes infantiles y adolescentes aumentan en gran proporción

Sobre las causas de muerte, se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla N° 6 Diez principales causas de muerte infantil y adolescente en 1980, por edad y número de fallecidos

Causas de Muerte	Hombres		Mujeres		Total
	Menor de un año	1 a 14 años	Menor de un año	1 a 14 años	
Infección intestinal mal definida	734	1142	1353	1173	4402
Desnutrición proteica grave	162	164	140	169	635
Otras formas de desnutrición	113	97	102	96	408
Bronquitis no especificada como aguda ni como crónica	712	422	664	430	2228
Bronconeumonía, organismo causal no identificado	551	375	515	387	1828
Bronquitis y bronquiolitis agudas	248	116	212	134	710
Infecciones propias del periodo perinata	438		316		754
Afecciones respiratorias del feto y del recién nacido	398		306		704
Accidente de tráfico por colisión entre un vehículo de motor y un peatón		184	2	118	304
Ahogamiento y sumersión accidentales	5	112	3	72	192
Total República	7794	5466	6467	5400	25127

Fuente: INEC; Defunciones Totales por sexo y grupos de edad, según causas de muerte (lista internacional detallada), 1980
Elaboración: Autoras

Como se observa desde ahora y hasta el final del análisis, una de las principales causas de muerte es la desnutrición, misma que al compararla en los rangos entre menores de un año y de uno a catorce años tienen casi el mismo número de víctimas mortales.

La tercera, cuarta y quinta causa de muerte pertenecen a enfermedades del aparato respiratorio, enfermedades tratables hoy en día, que no obstante, en esa etapa eran de complicación.

Lamentablemente no se puede ahondar en el análisis de las afecciones en la adolescencia debido a que la división que se hizo en la Encuesta de Estadísticas Vitales a la que hacen referencia las tablas, muestran segmentos muy amplios (de 15 a 49 años) haciendo imposible establecer el porcentaje de adolescentes del número total de la categoría en la que se los incluye.

Esto bien nos podría llevar a pensar que la Salud no concebía específicamente a esta categoría y por lo tanto no había un tratamiento diferenciado entre niñez y adolescencia, mucho menos entre las dos categorías antes mencionadas y los adultos.

Esto variaría en cierto modo con el transcurrir del tiempo, como resultado vemos cinco años después, una aproximación de la categoría adolescentes:

Tabla N°7 Diez principales causas de muerte infantil y adolescente en 1985, por edad y número de fallecidos

CAUSAS DE MUERTE	GRUPOS DE EDAD						TOTAL
	- de 1 mes	1-11 meses	1- 4 años	5 – 9 años	10 – 14 años	15 – 19 años	
Infección intestinal mal definida	68	942	581	59	16	8	1674
Desnutrición Proteicocalórica		218	180	13	2	3	316
Bronquitis crónica y la no especificada, enfisema y asma	95	411	197	24	7	1	735
Neumonía	67	374	199	40	19	18	717
Broquitis y bronquiolitis aguda	40	174	62	10	5	1	292
Anomalías congénitas del corazón y del aparato circulatorio	46	53	18	2	4	4	127
Síntomas mal definidos	148	335	213	66	39	47	818
Accidentes de tráfico de vehículos de motor		4	59	73	47	103	286
Total República	2452	3482	2388	659	445	677	10103

Fuente: INEC, Defunciones Totales por sexo y grupos de edad, según causas de muerte (lista internacional detallada), 1985
Elaboración: Autoras

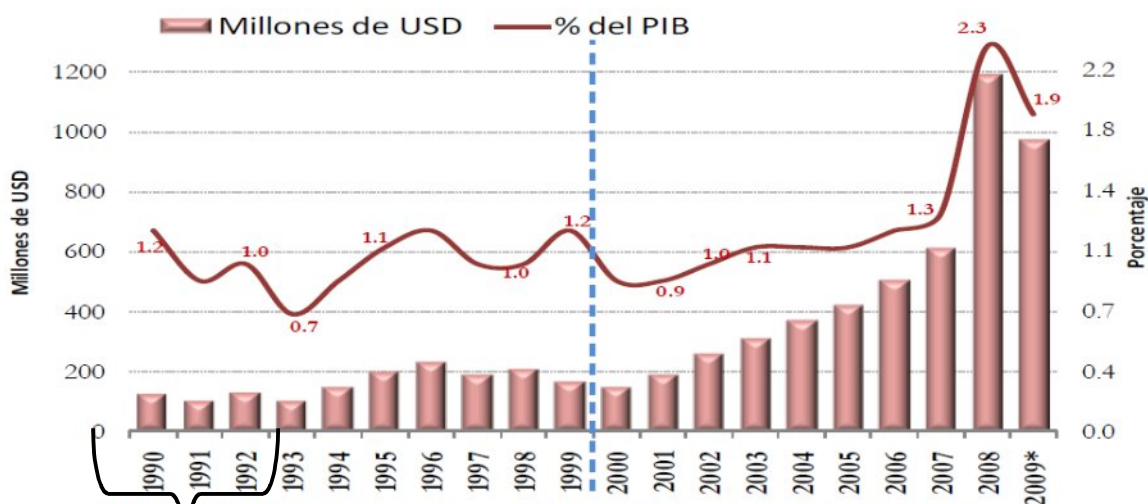
En estos resultados podemos observar que la desnutrición sigue siendo una de las principales causas de muerte en el país, otro tanto de niños, niñas y adolescentes no mueren pero sufren las consecuencias de una mala alimentación como deficiencias en el desarrollo, problemas de aprendizaje, problemas gástricos y su sistema inmunológico queda afectado.

En gran medida el problema puede radicar en el hecho de que el enfoque estatal sobre el tema alimenticio, se limitaba a campañas de divulgación nutricional a través de medios de comunicación³⁸, sin embargo para ese tiempo y sobre todo para el área rural, el acceso a medios de comunicación era escaso.

Por último veremos la inversión que hace el Estado en el tema de salud:

Tabla N°8 Presupuesto en Salud y Desarrollo Comunal³⁹

Millones de dólares y como % del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Banco Central del Ecuador

INVERSIÓN DEL PRIMER PERIODO

Observamos lo fluctuante de los recursos destinados para la salud, sobre todo en los años la primera etapa la inversión es muy baja. Representa apenas el 12% de las inversiones que se

³⁸ Sobre la descripción del Programa de Complementación Alimentaria, véase la descripción de Programas del Ministerio de Salud, 1980

³⁹ Banco Central del Ecuador, "La Economía Ecuatorina luego de 10 años de dolarización", Dirección General de Estudios, 2010
<http://www.bce.fn.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anos.pdf>

hace en los últimos años. Impedientemente del monto al que asciende el PIB por año, se nota un descuido en el sector salud, pues el porcentaje destinado es apenas del 0,7 al 1,2 % del PIB.

Lo que lleva a concluir que los presupuestos asignados resultan insuficientes para el cumplimiento de las principales atribuciones del Ministerio de Salud, que en el tema de niñez y adolescencia tiene por obligación, según lo dicta el Registro Oficial sobre el Presupuesto General del Estado de 1981, tiene lo siguiente:

- ♣ Disminuir los riesgos de mortalidad materno infantil y de morbilidad por daños prevenibles
- ♣ Identificar los programas de nutrición tendientes al control de enfermedades carenciales y al mejoramiento del estado nutricional de la población

En ese año el presupuesto total del Sector Salud asciende a los 3.328.166 millones de sucres, sin embargo lo destinado al Programa Materno Infantil, que es el más relacionado al tema de niñez, es de apenas 1.720 en miles de sucres⁴⁰.

b) Educación

Se analiza las tasas de escolaridad, recursos del sistema educativo y la relación entre número de profesores y alumnos.

Tabla N° 9: Escolaridad Nacional y por áreas

AREA	1982	1990
NACIONAL	5,1	6,3
URBANA	7,1	8,3
RURAL	2,9	4,0

Fuente :SIISE

Elaboración: Autoras

El incremento en el inicio de este periodo hasta el final del mismo es claro, sin embargo las cifras son bajas y no se cuenta con cifras mayormente precisas, esto se debe a dos causas,

⁴⁰ En el Resumen de Asignaciones del Sector por Programas, Subprogramas y Actividades no se evidencia la existencia de programas específicos para adolescentes.

la primera es que la educación no es un área significativa para el Estado lo que demuestra a su vez la ineficiencia de la política pública ya que descuida las áreas principales de desarrollo de un país y de los mejores niveles de vida para la población. Y en segundo lugar, el aspecto económico es el más relevante de tal manera que sólo si hay dinero se podrá invertir en cualquier área y se podrá incluir a más sectores de la población.

Y si el factor económico es el mayormente preponderante, las actividades gubernamentales estarán encaminadas primordialmente a reducir la pobreza es decir, la inequidad social, más no la desigualdad de la sociedad, que es causada por la inatención al área de la educación, medicina e inseguridad social.

Tabla N° 10: Tasa neta de Escolarización por porcentajes en 1982 y 1990

AÑO	Primaria (6-11)	Secundaria (12 -17)
1982	68.6%	29.5%
1990	88.9%	43.1%

Fuente: SIISE
Elaboración: Gabriela León

Son impactantes los resultado que se observa en la tabla 10, los datos de escolarización en la primaria son superiores al de la secundaria con más de la mitad y esto es muestra de que si la niñez era minimizada en sus condiciones, los adolescentes desaparecen de la realidad nacional, es menester pues, encontrar que tratamiento se les daba en estos años.

El incremento del 30% del presupuesto nacional destinado a la salud y a la educación, tiene consecuencias favorables en cuanto a la atención a la educación en la niñez no así en la adolescencia. Sin embargo, la tendencia es a generar medidas de protección con un cuadro jurídico que está mal entendido y el que siendo producto de recetas y de la iniciativa extranjera, da como resultado acciones ineficientes, tal como se ve en estos datos; ya que la protección es integral y aquí no se la concibe de esta manera.

Tabla N°11: Recursos del Sistema Educativo

RECURSOS	1971 - 1972	1981 - 1982	1991 - 1992
Planteles	9.037	14.370	21.133
Profesores	45.318	83.986	131.036

Fuente: SIISE
Elaboración: Autoras

En la tabla 11, observamos que es alarmante la relación entre el número de profesores y establecimientos educativos, ya que mientras los recursos humanos crecen desmesuradamente, no se ve lo mismo en el incremento del número de establecimientos, ni mejoras en los mismos, ya que en los primeros años de análisis de este periodo la relación es de 5 profesores a 1 escuela, después se incrementa hasta llegar de 9 profesores a 1 escuela. Esto demuestra que si bien hay mayor número de profesores, la infraestructura en educación es escasa.

Del análisis anterior, se desprende que el hecho de que el número de profesores aumente no es labor del Estado, estos aspectos más bien obedecen a la iniciativa privada de la población y más aun si el grado de preparación no es exigente.

Además, sería importante desglosar esta tabla por áreas: nacional, urbano, rural ya que lo urbano se refleja en lo nacional, descuidando lo rural y por otra parte en lo local sobresalen las ciudades centros de poder del Ecuador y no necesariamente los sitios donde las necesidades son mayormente imperantes. Aquí, los datos como las actividades estatales son escasas.

Tabla N° 12: Relación Alumnos/ Profesores: Todos los niveles

RELACIÓN	1971 - 1972	1981 - 1982	1991 - 1992
Alumnos	1.306.744	2.257.229	2.834.590

Fuente: SIISE
Elaboración: Autoras

Finalmente, en el cuadro 12 se muestra que los recursos humanos en la educación crecen más rápido que la matrícula. En estas cifras es relevante el número de profesores que no tienen título, los que son bachilleres y sobre todo los que no tiene post grados. Ya que si bien se incrementa el número de profesores, no se ve calidad en los mismos.

1.4 Conclusiones Parciales:

En este periodo la situación de la niñez y adolescencia es realmente crítica como se puede observar en los resultados analizados de los sectores de salud y educación. Esto como producto de un Estado donde la niñez y adolescencia todavía no se la trabajaba en su conjunto, sino que se sectorizaba la promoción y ejecución de políticas públicas en su favor.

Se parte del hecho que desde el año 79 hasta el año 92, estuvieron vigentes dos Constituciones Políticas, la de 1967 y la de 1978 (reforma a la Constitución de 1967). Y si bien las dos son de ideológicamente de Derecha, se observa significativas diferencias en cuanto al tratamiento de los que son denominados “ciudadanos”.

La Constitución de 1967, declara en el preámbulo, que el Estado:

“Garantiza la no existencia de discrimen alguno, sea por aspectos raciales, religiosos, posición económica, etc. El libre acceso a la cultura y el mejoramiento económico, el derecho a la vida, la integridad personal, los derechos de la familia, la educación, la propiedad, el trabajo, la seguridad social y políticas”.

Se pondrá más énfasis en la cuestión de “derechos de familia”, puesto que se establecen regulaciones que se crean en lo jurídico, como en lo social, las cuales giran en torno a esta distinción.

De tal manera que, el padre y la madre en menor medida, son ciudadanos si: son ecuatorianos, mayores de dieciocho años que saben leer y escribir y están, por tanto, en aptitud de ejercer los derechos políticos que establece la Constitución.

Esto nos lleva a inferir que en si en el marco jurídico como en las relaciones sociales, se reproduce la lógica de la familia nuclear con el padre a la cabeza, una madre sumisa y con menos derechos, los hijos (niños/as y adolescentes), por lo cual, se constituyen en una parte oculta de la sociedad, no son actores sociales, ni políticos y se visibilizan en la medida que los padres y el resto de la sociedad ejercen tutela sobre ellos. Esta palabra tutela refiere a su vez al Marco legal vigente: el Código de Menores, el mismo que se emula la doctrina de la Situación Irregular.

La figura del padre se maximiza, en sus derechos en la familia y por ende en la sociedad, teniendo acciones, como las de brindar educación, medicina, etc. a sus hijos, por esto, se

observa que no hay políticas públicas, sino que más bien lo relacionado con la niñez y adolescencia, obedece a la esfera privada.

Los aportes de esta constitución, evidencian que los niños, niñas y adolescentes, son sujetos en tanto sean parte de la familia y el padre ejerce el dominio sobre los mismos.

Retomando el Código de Menores, este instrumento obedece a la lógica del delincuente infractor, rebelde que necesita ser tutelado. El Estado en esta medida asume un rol de protector- represor, gestionando su accionar sobre un sector de la sociedad, específicamente en todos aquellos que cometen o puedan cometer una infracción.

El 15 de enero de 1978, a través del referéndum, se aprobó una nueva Constitución con la que el Ecuador, al igual que otros países de la región, inició un periodo democrático tras siete años y medio de dictadura.

Aquí se observa una escisión con la constitución pasada, ya que el nuevo ciudadano, no necesita saber leer, ni escribir, ni ejercer sus derechos políticos, sino ser ecuatoriano y tener 18 años de edad. Al quitar la categoría de alfabetos y actores políticos, comienza a entrar el Estado con una nueva visión de tutoría, el Estado filántropo.

La niñez y la adolescencia ya no se encasillan sólo en el ámbito privado sino también en el ámbito público. Así en 1988 se crea el Primer Programa de Educación Intercultural bilingüe, en las 34 políticas del Plan Decenal de la Niñez y la Adolescencia y en el Primer Acuerdo Nacional de Educación Siglo XXI.

Pese a la aparición de estos programas, el rol del Estado es limitado e incipiente en la ejecución de políticas públicas, lo que lleva a concluir que el Estado ecuatoriano en esta primera etapa responde a un Estado con tintes de Benefactor, pero que recae en una de sus principales críticas, que es precisamente la focalización en grupos denominados “vulnerables” o como la doctrina de situación irregular, hasta entonces vigente, los nombraba como “infractores” y no en el total de la población.

2. Segunda Etapa: La consolidación de nuevas bases legales como soporte de la política pública de niñez y adolescencia, de 1996 al 2007.

Esta etapa se caracterizó por tener una postura de derecha por parte de sus mandatarios, con una reestructuración de la política estatal, influida por el neoliberalismo⁴¹, que se verá en la elaboración de la política pública, aunque sin mayor inversión en los presupuestos estatales designados para el caso.

2.1 Situación Política y Económica

El siguiente cuadro detalla los presidentes correspondientes a la segunda etapa, según sus años de legislación, tendencia y partido político.

Periodo	Presidente	Ideología/ Partido
10 de agosto de 1992 al 10 de agosto de 1996	Sixto Durán Ballén	Conservador/ Partido Unidad Republicana
10 de agosto de 1996 al 6 de febrero de 1997	Abadalá Bucaram Ortiz	Tendencia populista/ Partido Roldosista Ecuatoriano
6 de febrero de 1997 al 9 de febrero de 1997	Fabián Alarcón	Derecha / Frente Radical Alfarista
9 de febrero de 1997 al 11 de febrero de 1997	Rosalía Arteaga	Centro-izquierda / Movimiento Independiente MIRA
11 de febrero de 1997 al 10 de agosto de 1998	Fabián Alarcón	Derecha / Frente Radical Alfarista
10 de agosto de 1998 al 21 de enero de 2000	Jamil Mahuad	Derecha / Democracia Popular
22 de enero de 2000	Gustavo Noboa	Derecha / Independiente
15 de enero de 2003 al 20 de abril de 2005	Lucio Gutiérrez Borbúa	Derecha / Partido Sociedad Patriótica.

Elaboración: Autoras

Fuente: Nueva Historia del Ecuador

Esta segunda etapa se caracteriza por gobiernos con tendencia de derecha y en casos puntuales con componentes propios como fue el caso del Ab. Abdala Bucaram Ortiz, quien apoyado directamente por las clases desposeídas impulsaba un plan de gobierno netamente de derecha que fijaba su acción en un ajuste económico tajante, vivienda y la paz definitiva con el Perú.

⁴¹ En términos generales el neoliberalismo hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que pretende reducir al mínimo la intervención estatal en materia económica y social, defendiendo el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país,

Luego, en referencia a los otros gobiernos se destaca la figura de Sixto Durán Ballén quien se confiesa de Derecha con su plan de las privatizaciones en las eléctricas y otros sectores estratégicos del Estado, y con un “ Ni un paso atrás ”

Posteriormente, el gobierno de Mahuad fue particularmente caótico para el Ecuador, luego que triunfara por medio de fraude electoral, su corta actividad se canalizaría en privatizaciones y en la convertibilidad de la moneda aunque esto fuera inconstitucional, lo que produjo el salvataje bancario con el congelamiento de los dineros de los cuenta ahorristas para salvar la banca privada y el cambio por dólar que luego a estabilizarse en \$ 25.000, dieron paso a su destitución.

El último el gobierno de esta etapa, fue el de Lucio Gutiérrez, nefasto para el Ecuador, primeramente porque se contaba con un plan de gobierno deficiente, criticado por rodearse de malos elementos y de desarticular al movimiento indígena para pactar con los grupos de derecha del país, se abroga funciones que no le competen como la disolver la Corte Suprema de Justicia y restringe la libertad de información en radio la Luna, lo que fue el detonante para que la clase media de quiteña se levantara contra este gobierno.

2.2 Políticas Públicas:

En 1997, se inicia el desarrollo del Sistema de Indicadores Sociales, sobre los Niños, Niñas y adolescentes, SINIÑEZ, la creación de esta entidad es muy importante ya que es el primer esfuerzo verdadero por sistematizar la información de la niñez y de la adolescencia desde el enfoque de los derechos de estos grupos.

En 1998, la nueva Constitución Política del Ecuador reconoce a los niños, niñas y adolescentes, como actores sociales y sujetos de derechos, la importancia radica en que se da una legislación especial para la niñez y adolescencia en miras a la protección de los derechos.

En el mismo año se crea como adjunta a la defensoría del pueblo, la de la niñez y adolescencia, se toma en cuenta a la niñez y adolescencia, como parte de la población nacional.

Para el 2002, se crea el Programa Nacional de Educación Inicial y se pone en vigencia el Referente Curricular para la educación inicial de las niñas y niños de 0 a 5 años.

En el 2003, entra en vigencia el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, que sustituyó al Código de Menores y es fundamental porque se deja de ver a estos grupos como objetos de tutela y pasan a ser sujetos de derechos. Producto del Código se constituye en el 2004 el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Secretaría Ejecutiva Nacional y se inicia el proceso de construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

En el mismo año se aprueban las primeras ordenanzas sobre el sistema de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y se inicia la conformación de las Juntas Cantonales de Protección (con 29 políticas públicas) y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

En el 2005, se firma del “Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia” y el Decreto Ejecutivo 179, mediante el cual se declara política de Estado la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, se Reforma el Código Penal, donde se incluyen los tipos penales para sancionar los delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes. Y se armoniza el Código del Trabajo a las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia sobre trabajo infantil y adolescente.

Por el énfasis en la elaboración de herramientas y normativa jurídica, se le ha denominado a esta segunda etapa como la de la consolidación de las nuevas bases legales como soporte de la política pública de la niñez y adolescencia.

2.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia en los sectores: Salud y Educación

a) Salud

Como en la primera etapa, se ha utilizado datos en el sector de la salud, desde las variables de natalidad (y tipo de asistencia en el parto), mortalidad (causas de defunción) y nutrición. Expuestas a continuación:

- **Indicadores Demográficos: Natalidad vs. Mortalidad**

Tabla N° 13 Indicadores Demográficos: por periodos, fecundidad y mortalidad

Indicadores demográficos	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2005
FECUNDIDAD			
Nacimientos estimados	298	303	298
Tasa bruta de natalidad (en miles)	27,53	25,61	23,34
MORTALIDAD			
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	5,84	5,29	5,03
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	44,2	33,3	24,9

Fuente: INEC, Estimaciones y Proyecciones de Población, 2003

Elaboración: Autoras

La tasa de natalidad, para esta etapa, disminuyó en un 9,28% en promedio, de la tasa tomada en la primera etapa, aquí la tasa de natalidad es considerada como moderada, es decir que esta en un porcentaje entre el 15% y el 30%.

Sin embargo, al comparar la tasa de natalidad frente a la tasa de mortalidad infantil se observa que las muertes infantiles son mayores que los nacimientos.

En cuanto a los nacimientos, es importante también observar el tipo de asistencia que reciben las madres:

Tabla N° 14: Nacidos vivos, por áreas, tipo de asistencia, según regiones de residencia habitual de la madre 1992

Regiones	Total General			Urbano			Rural			Periférico		
	Total	Con asistencia	Sin asistencia	Total	Con asistencia	Sin asistencia	Total	Con asistencia	Sin asistencia	Total	Con asistencia	Sin asistencia
Total República	198468	120900	77568	121721	97450	24271	59869	17887	41982	16878	5563	11315
Sierra	98220	55483	42737	51193	42320	8873	37325	10299	27026	9702	2864	6838
Costa	90682	61936	28746	66277	52745	13532	18408	6804	11604	5997	2387	3610
Oriente	9352	3275	6077	4046	2186	1860	4128	777	3351	1178	312	866
R. Insular	199	195	4	190	188	2	8	7	1	1	-	1
Exterior	15	11	4	15	11	4	-	-	-	-	-	-

Fuente: INEC, Encuesta anual de estadísticas vitales, 1992

Elaboración: Autoras

Esta tabla permite evidenciar el número de nacidos vivos, según el tipo de asistencia que tuvieron sus madres en el parto, donde se observa al igual que en la primera etapa que en el área rural hay una tendencia muy fuerte a traer al mundo niños y niñas sin asistencia médica. Esta tabla cuenta el número de nacidos vivos, pero no especifica si hubo muertes posteriores al nacimiento, ya que en condiciones no definidas, sin asistencia médica, es muy probable que los bebés pudieran haber presentado complicaciones.

Los resultados nos arrojan que del total nacional el 61 % reciben asistencia profesional, mientras que el 39 % lo hacen sin asistencia. De aquí en el área urbana presenta un 19,39 % de nacimientos sin asistencia del total nacional y un 80,60 % con asistencia, en enorme contraste con el área rural donde los nacimientos sin asistencia representan el 54,12% y con asistencia apenas el 14,79 % del total nacional

En el segundo periodo se observa una leve mejora, lo que se puede deber al apareamiento de la ley de maternidad. En 1998 se complementa mediante la reforma la ley y se incorpora la atención a la infancia.

En cuanto a la mortalidad, haciendo una comparación solamente entre la tasa de mortalidad bruta y la tasa de mortalidad infantil, esta segunda representa entre 5 y 7 veces más muertes.

Tabla N° 15: Diez principales causas de muerte, por número de fallecidos y tasa, año 1992

CAUSAS	NÚMERO	TASA
1.- Enfermedades infecciosas intestinales	3244	30.2
2.- Enfermedad cerebro vascular	3018	28.1
3.- Neumonía	2668	24.8
4.- Enfermedad Isquémica del Corazón	2220	20.7
5.- Accidentes de tráfico de vehículos de motor	2128	19.8
6.- Bronquitis, enfisema y asma	1501	14
7.- Homicidio	1306	12.2
8.- Tumor maligno del estómago	1304	12.1
9.- Diabetes mellitus	1266	11.8
10.- Tuberculosis	1208	11.2

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS

Por cada 100.000 habitantes

Elaboración: Autoras

Tabla N°16: Diez principales causas de mortalidad infantil en 1992

CAUSAS	NÚMERO	TASA
1.- Infección Intestinal mal definida	969	48,8
2.- Hipoxia, asfixia y otras afecciones respiratorias del feto o del recién nacido	880	44,3
3.- Neumonía	713	35,9
4.- Crecimiento fetal lento, desnutrición e inmadurez fetal	628	31,6
5.- Bronquitis crónica y la no especificada, enfisema y asma	503	25,3
6.- Bronquitis y bronquiolitis agudas	263	13,3
7.- Anomalías congénitas del corazón y del aparato circulatorio	239	12
8.- Pirexia de origen desconocido	207	10,4
9.- otra desnutrición proteínocalórica	203	10,2
10.- Complicaciones obstétricas que afectan al feto o al recién nacido	132	6,7

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS

Por cada 100.000 habitantes

Elaboración: Autoras

El análisis de las dos tablas anteriores muestra las principales causas de muerte, la primera corresponde a la población en general, y la segunda detalla la mortalidad infantil. Las coincidencias en cuanto a causas se presentan en la neumonía y bronquitis; debido a esto, se concluye que las enfermedades respiratorias tratables, todavía constituyen un factor de riesgo.

Si sumamos la cantidad de infantes, menores de un año, muertos por neumonía (713) más la cantidad de niños y adolescentes de otros rangos, de 1 a 19 años, que también murieron por neumonía (618), representan el 49,88% del total de fallecidos por neumonía al nivel nacional.

La particularidad de esta etapa es que se crea la categoría de 15 – 19 años, lo que podría llevar a pensar en que, por lo menos, médicamente comienza a constatarse la diferencia entre niños y adolescentes. Aunque todavía difusa porque la categoría que lo antecede es la de 10 – 14 años, en la que se mezclan niños y adolescentes.

En comparación a la primera etapa, enfermedades como bronquitis, neumonía, desnutrición proteínocalórica, siguen siendo causales de muerte en niños, niñas y adolescentes. Una cosa aun más alarmante, es que de la causa de muerte número 7 de la tabla general de causas de defunción, el homicidio, donde hay 143 varones y 22 mujeres en edades comprendidas entre 0 y 19 años. Si se indagara con mayor detenimiento los casos de homicidios, se podría establecer que la mayoría de muertes fueron producidas de un adulto hacia un menor. La violencia hacia estos grupos etarios, producida por diferentes

factores, también llevó al suicidio de 129 adolescentes, hombres y mujeres entre los 10 – 19 años⁴²

Tabla N°17: Diez principales causas de muerte, por número de fallecidos, porcentaje y tasa, año 1998

CAUSAS	NÚMERO	PORCENTAJE	TASA
1.- Trastornos relacionados con la duración de la gestación y el crecimiento fetal	589	11,4	29,6
2.- Neumonía	499	9,6	25,1
3.- Sepsis bacteriana del recién nacido	391	7,5	19,6
4.- Hipoxia intrauterina y asfixia del nacimiento	275	5,3	13,8
5.- Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	266	5,1	13,4
6.- Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	239	4,6	12
7.- Otras afecciones respiratorias del recién nacido	228	4,4	11,5
8.- Dificultad respiratoria del recién nacido	218	4,2	11
9.- Otras infecciones respiratorias agudas	158	3	7,9
10.- Malformaciones congénitas del corazón	135	2,6	6,8
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	743	14,3	
Las demás causas de mortalidad	1445	27,9	
TOTAL DE DEFUNCIONES	5186	27,9	
Total Nacidos Vivos	199079		

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS. Por cada 100000 habitantes

Elaboración: Autoras

⁴² Para ver el detalle de los datos presentados recurrir a los cuadros de defunciones masculinas y femeninas, por grupos de edad, según causas de muerte, del Anuario de Estadísticas Vitales del INEC, 1992.

Tabla N°18: Cinco principales causas de muerte infantil

CAUSAS	NÚMERO	PORCENTAJE	TASA
1.- Trastornos relacionados con la duración de la gestación y el crecimiento fetal	589	11.4	29.6
2.- Neumonía	499	9.6	25.1
3.- Sepsis bacteriana del recién nacido	391	7.5	19.6
4.- Hipoxia intrauterina y asfixia del nacimiento	275	5.3	13.8
5.- Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	266	5.1	13.4
6.- Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	239	4.6	12
7.- Otras afecciones respiratorias del recién nacido	228	4.4	11.5
8.- Dificultad respiratoria del recién nacido	218	4.2	11
9.- Otras infecciones respiratorias agudas	158	3	7.9
10.- Malformaciones congénitas del corazón	135	2.6	6.8
Síntomas, Signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	743	14.3	
Las demás causas de mortalidad	1445	27.9	
TOTAL DE DEFUNCIONES	5186	100	
Total de Nacidos Vivos	199079		

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS

Por cada 10000 nacidos vivos

Elaboración: Autoras

Sobre las causas de muerte, relacionadas a la desnutrición, se observa que el tema nutricional se ve agravado con el paso del tiempo. En la tabla N°16 - 1992, sobre muerte infantil, la desnutrición es la novena causa de muerte; mientras que, en la tabla N°18 – 1998 aparece como la sexta causa de muerte infantil. Del total de muertos por los diferentes tipos de desnutrición (561 personas), entre niños, niñas y adolescentes (en el rango de 1 a 14 años) murieron 123.

Otra forma de muerte constante en la niñez y adolescencia es por ahogamiento inintencional y por accidentes de tránsito. Para el 98 representan la 3era causa de muerte en el rango de 1 a 14 años, siendo el 18, 54% (216) de un total de 1165 fallecimientos.⁴³

El último ejemplo de la segunda etapa, es el de estadísticas del 2003:

⁴³ Para ver el detalle de los datos presentados recurrir a los cuadros de defunciones masculinas y femeninas, por grupos de edad, según causas de muerte, del Anuario de Estadísticas Vitales del INEC, 1998

Tabla N°19: Diez principales causas de muerte, por número, porcentaje y tasa, año 2003

CAUSAS	NÚMERO	PORCENTAJE	TASA
1.- Otras Enfermedades del Corazón	4830	9	37.6
2.- Enfermedades Cerebro Vasculares	2909	5.4	22.7
3.- Diabetes Millitus	2434	4.5	19
4.- Neumonía	2428	4.5	18.9
5.- Enfermedades Isquémicas del Corazón	2296	4.3	17.9
6.- Enfermedades Hipertensivas	2195	4.1	17.1
7.- Accidentes de transporte	2014	3.8	15.7
8.- Agresiones	1771	3.3	13.8
9.- Tumor Maligno del Estómago	1465	2.7	11.4
10.- Enfermedades del Hígado	1410	2.6	11
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	6714	12.5	
Las demás causas de mortalidad	23055	43.1	
TOTAL DE DEFUNCIONES	53521	100	
Total Nacidos Vivos	12842578		

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS

Por cada 100000 habitantes

Elaboración: Autoras

Tabla N° 20: Cinco principales causas de muerte infantil, año 2003

CAUSAS	NÚMERO	PORCENTAJE	TASA
1.- Trastornos relacionados con la duración de la gestación y el crecimiento fetal	460	11.5	25.8
2.- Neumonía	363	9.1	20.3
3.- Otras afecciones respiratorias del recién nacido	333	8.4	18.7
4.- Sepsis bacteriana del recién nacido	280	7.0	15.7
5.- Dificultad respiratoria del recién nacido	186	4.7	10.4
6.- Hipoxia intrauterina y asfixia del nacimiento	183	4.6	10.2
7.- Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	151	3.8	8.5
8.- Malformaciones congénitas del corazón	148	3.7	8.3
9.- Otras malformaciones congénitas	110	2.8	6.2
10.- Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	105	2.6	5.9
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificados en otra parte	517	13	-
Las demás causas de mortalidad	1149	28.8	-
TOTAL DE DEFUNCIONES	3985	100	-
Total Nacidos Vivos	178549	-	-

Fuente: Novena Revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades OPS/OMS

Por cada 10000 nacidos vivos

Elaboración: Autoras

Haciendo énfasis en esta sección en los adolescentes, se pone en consideración los siguientes datos, tomados del Anuario de Estadísticas Vitales del INEC, del 2003: 376 fallecidos a causa de accidentes de transporte, 233 muertes por ahogamiento y sumersión

accidental, 163 suicidios y 197 homicidios, de niños, niñas y adolescentes de entre 1 y 19 años.

De forma general se puede observar que gran número de muerte pertenecen a la categoría de muertes evitables, entendiendo por muertes evitables las enumeradas en el párrafo anterior, es decir, las muertes por causas no ligadas a la salud.

Tabla N°21: Muertes Evitables, según región, sexo, área y edad, en el año 2003

INDICADORES		Total		Grupos de edad									
		% Muertes Evitables	Muertes	Menores de 6 años		Entre 6 y 11 años		Entre 12 y 14 años		Entre 15 y 17 años		Entre 18 y 29 años	
				% Muertes Evitables	Muertes	% Muertes Evitables	Muertes	% Muertes Evitables	Muertes	% Muertes Evitables	Muertes	% Muertes Evitables	Muertes
País		13.96	53472	7.02	5927	35.51	735	38.35	485	51.62	680	13.69	45645
Región Natural	Costa	12.01	25545	4.76	2415	32.21	326	33.33	231	47.26	292	11.82	22281
	Sierra	15.15	26440	8.36	3264	38.64	352	43.28	238	55.56	360	14.82	22226
	Amazonía	26.23	1487	11.29	248	35.09	57	37.5	16	46.43	28	28.38	1138
Sexo	Hombre	19.73	30366	7.86	3271	38.15	422	42.11	285	58.27	405	20.07	25983
	Mujer	6.42	23155	5.99	2656	31.85	314	32.84	201	41.67	276	5.31	19708
Área de residencia	Rural	13.37	9934	7.8	1205	30.94	181	37.5	80	45.91	159	12.94	8309
	Urbano	14.11	43587	6.82	4722	36.94	555	38.42	406	53.26	522	13.88	37382

Fuente: Estadísticas vitales – INEC, 2003

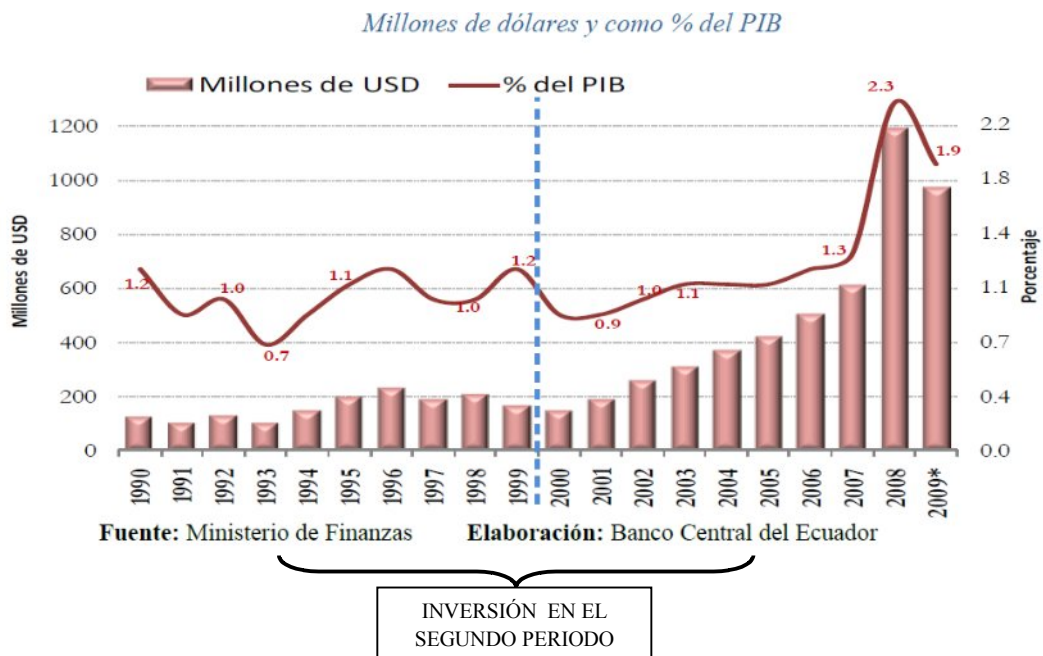
Elaborado por: SIISE

Considerando que la idea adultocéntrica de cuidado todavía los hacía responsables sobre las vidas de los menores, se nota un gran descuido por parte de los padres o tutores. Aun cuando la respuesta del Estado, sobre todo en el tema de protección de derechos de niñez y adolescencia había dado grandes pasos en la codificación de leyes propias para este sector de la sociedad, por medio del Código de la Niñez y Adolescencia (2003).

Vemos en cuanto a la inversión estatal del 92 al 2003 – en la tabla N° 22- una similar inversión que en la primera etapa, por lo tanto, su respuesta todavía es fragmentaria. No hay gran mejoría en los recursos destinados a la salud, lo que hace imposibles incidir de forma objetiva en la reducción de la muerte de niños, niñas y adolescentes, o en garantizarles una mejor esperanza y calidad de vida.

Los gobiernos de esta etapa tienen prioridades de otra índole, dejando al sector social en el segundo plano. Recordemos que para este periodo la seguridad nacional se ve en emergencia por el tema de la guerra con el Perú, debido a esto, los recursos fueron invertidos en armamento; y más tarde, la crisis financiera que acabaría con el congelamiento bancario, por lo que se concluye en que lo que prima es el sector económico, deficiente, de la derecha ecuatoriana.

Tabla N°22: Presupuesto en Salud y Desarrollo Comunal



b) Educación

En cuanto a la educación, se muestran los siguientes datos:

Tabla N°23: Escolaridad Nacional y por áreas

AREA	1982	1990	2001
NACIONAL	5,1%	6,3%	7,3%
URBANA	7,1%	8,3%	8,7%
RURAL	2,9%	4,0%	4,9%

Fuente :SIISE
Elaboración: Autoras

En esta primera tabla es impactante el hecho de que a tasa de escolaridad, esté representada por la representada mayoritariamente por la escolaridad en las áreas urbanas. Lo que nos muestra que los niños/as y adolescentes de las poblaciones rurales son mayormente invisibilizados, por lo que se dará un mayor enfoque en este sector de la población, así como en la agrupación indígena.

La cifra más relevante son los incrementos entre rangos de tipo, ya que apenas son del 1% en once años. Entonces, la inestabilidad de los gobiernos de este periodo se ha visto reflejada en una política pública con mayores avances en el papel, en las normas, pero que carecen de un aparato que garantice el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, ya que las medidas y cambios no han llegado a institucionalizarse, en el Esta y la ciudadanía.

Siguiendo con este análisis observamos que la localidad frente a lo nacional juega un papel preponderante la política pública nacional es posible de crear ya que sus cimientos son de arena.

Tabla N° 24: Taza neta de Escolarización por porcentajes en 1982, 1990, 2001

AÑO	Primaria (6-11)	Secundaria (12 -17)
1982	68.6%	29.5%
1990	88.9%	43.1%
2001	90.1%	44.6%

Fuente :SIISE
Elaboración: Autoras

Sin embargo, en la tabla 24 observamos el aumento de la escolarización en el 2001, lo que evidencia la preocupación por la educación, ahora, es importante determinar si la preocupación es originaria en el círculo privado de la sociedad, o es una iniciativa de los gobiernos de turno. Y en efecto observamos que las acciones estatales son producto de la iniciativa extranjera donde los detalles que hacen la diferencia en nuestro país son pasados por alto y por ende no hay mejoras en estos grupos etarios.

En el país los gobernantes y sus planes carecen de coherencia porque cuando se decide por las minorías se deja tras los problemas de la mayoría, mientras que si la acción estatal se concentra en la mayoría, la exclusión en las minorías entiéndase como los indígenas, campesinos, afro ecuatorianos y en el sector rural es más profund

Tabla N° 25: Presupuesto para el Sector Educativo, año 2000 – 2003(millones de dólares)

Año	Monto
2000	307,5
2001	519,5
2002	733,5
2003	748,9

Fuente: MEF
Elaboración: Autoras

Tabla N°26: Gasto por alumno, nivel preprimario, primario y medio 2000- 2005

Año	Presupuesto de educ. \$	N. de alumnos	Gasto en educ. por alumno \$
2000	307.500.005	2.330.224	131.96
2001	519.500.000	2.340.790	221.37
2002	753.500.000	2.349.306	312.22
2003	748.900.000	2.339.351	320.11

Fuente: MEF
Elaboración: Autoras

Tabla N° 27: Recursos del Sistema Educativo: Todos los niveles, año 2000

RECURSOS	1971-1972	1981-1982	1991-1992	1999-2000
Planteles	9.037	14.370	21.133	26.391
Profesores	45.318	83.986	131.036	176.328

Fuente :SIISE
Elaboración: Autoras

En las tablas 25, 26 y 27 se muestran mayor número de ingresos destinados al área de la educación, sin embargo, mientras que el incremento es significativo entre los años 2000, 2001 y 2002, en cambio entre el año 2002 y 2003 el aumento en el gasto es mínimo, esto es muestra de que los binomios de los gobiernos derrocados siguieron con la misma política económica de sus antecesores y lo que es peor siguiendo las recetas de los E.U particularmente, donde se “sugiere los recortes” en la inversión social.

Es que el presidente Jamil Mahuad, poco pudo hacer es su desastroso gobierno, donde la iniciativa la tenía la banca privada, quienes precisamente no están a favor de la inversión social, a demás una de las famosas recetas de E.U, implica reducir el presupuesto en las áreas sociales. La inestabilidad en los gobiernos es un detonante fundamental en esta

etapa, de tal manera que debió crearse comisiones anexas a los gobiernos, donde estas áreas no se descuiden y sobre todo no se deje de lado proyectos anteriores significativos para esta área.

Por otro lado, se continúa con el clivaje regional, donde la localidad se levanta imponente frente a lo nacional, la vieja estructura colonialista está arraigada en la mentalidad de los gobernantes de turno. Aquí, mientras la centralidad mejore su economía, ni siquiera los niveles de vida la imagen como país se mejora ante el lente extranjero.

Tabla N°28: Deserción Nivel preprimario, primario y medio, año lectivo 1993- 1994/ 2004- 2005 (%)

Año Electivo	Preprimario	Primario	Medio
1993-1994	5,0	5,4	9,5
1994-1995	4,3	4,3	8,7
1995-1996	4,3	4,2	8,1
1996-1997	4,1	4,1	7,6
1997-1998	3,8	4,1	7,3
1998-1999	3,8	4,2	7,1
1999-2000	4,3	4,5	7,1
2000-2001	4,6	4,6	7,2
2001-2002	4,3	4,3	7,6
2002-2003	4,5	4,4	6,7

Fuente: SINEC
Elaboración: Autoras

En la presidencia de Sixto Durán Ballén es caótico en todos los niveles de educación, pero mayormente en el colegio es que las famosas privatizaciones, llevaron a que los jóvenes prefieran trabajar antes que estudiar.

En los años posteriores los porcentajes se mantienen, sin embargo las tasas de deserción en el nivel medio sigue siendo alarmante, es prioridad extraer cuales son las causas de dicha deserción. Y en efecto la economía sigue siendo el detonante ya que de que sirve estudiar si en el hogar hay necesidades reales como de comer, medicinas que no se aplacan con las letras.

Otra causa, es la geografía ya que se demuestra que en ciertos pueblos tanto de la costa como de la sierra están muy distantes de los cantones, así que mandar a educar a un hijo implica muchos gastos, los que la mayoría de padres por protección económica o por falta

de educación mismo, no están dispuestos a solventar. En este periodo la gratuidad de la educación es un gran desafío para los gobiernos posteriores.

Tabla N° 29: Repetición nivel primario y medio, año lectivo 1993- 1994 / 2004- 2006 (%)

AÑO LECTIVO	Primario	Medio
1993-1994	4,1	8,6
1994-1995	3,9	8,5
1995-1996	3,9	7,7
1996-1997	3,7	7,6
1997-1998	3,4	7,2
1998-1999	2,9	5,9
1999-2000	2,8	5,8
2000-2001	2,7	5,6
2001-2002	2,8	5,9
2002-2003	2,7	5,8

Fuente: SINEC
Elaboración: Autoras

Como se observa los datos en cuanto a la repetición del nivel secundario frente al primario se duplica, es que la mentalidad del ecuatoriano propugnaba que lo importante es saber leer y escribir; pero ante las dificultades que nos impone el tiempo actual, sabemos que no se cuenta con la preparación adecuada y en la contemporaneidad seríamos considerados como analfabetos.

Analizando otros documentos se observa que entre las principales causas de repetición está la falta de atención a la educación por parte de alumnos y padres, pero en este periodo juega un papel significativo la promoción a esta área por parte del Estado, sin embargo, se siguen dando estos datos alarmantes ya que al grupo niñez y adolescencia se segmentó entre los indígenas y mestizos, entre lo urbano y rural, esto se evidencia en el gobierno del Sixto Durán Ballén y es obvio que al atender de alguna manera a los menos favorecidos se produce el descuido en la mayoría de la población niña y adolescente.

Tabla N° 30: Relación Alumnos / Profesores: Todos los niveles

RELACIÓN	1971-1972	1981-1982	1991-1992	1999-2000
ALUMNOS	1.306.744	2.257.229	2.834.590	3.053.737
PROFESORES	45.318	83.986	131.036	176.328
ALUMNOS/PROFESORES	29	27	22	17

Fuente: SINEC
Elaboración: Autoras

Es impresionante que mientras el número de recursos humanos en cuanto a profesores va en aumento, la matrícula disminuye y en la puertas del milenio, donde en el mundo se pretende llegar a erradicar unos de los males del siglo XXI, el analfabetismo.

Las economía, la geografía y el bajo nivel de incentivos de promoción tanto como económicos, abren una gran brecha entre el que quiere estudiar y ganar su propio dinero, en un país en crisis, donde solo el rico aun tiene que comer.

La falta de articulación entre lo local en lo nacional, de lo tradicional frente a lo moderno de lo privado en lo público generan fuertes fricciones donde los niños y adolescentes quedan por fuera de estas esferas y lo que es peor muestra la incongruencia y la complementariedad de las mismas, en esta sociedad.

Para analizar el tema de educación hay que tener en cuenta que en este periodo rigen dos constituciones la de 1978 y la de 1998.

Constitución de 1998, preceptúa:

Art. 6.- Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.

Uno de esos requisitos implica tener 18 años, osea que niños y adolescentes se descartan. Como ellos no ejercen sus derechos políticos y no tienen capacidad para contratar, son sujetos negados.

Convendría en este punto revisar que se entiende por los derechos políticos, ya que es imposible que se extienda sólo al derecho del sufragio y al de medianamente ser electo.

El hecho que se sectorice la justicia para los menores, con un defensoría anexa a la defensoría del pueblo, no quiere decir que se reconozca a los niños/as y adolescentes como

sujetos de derechos, simplemente la tutela se extiende en la sociedad con mecanismos de poder como el del Derecho.

La creación de organismos para manejar datos a cerca de la niñez y adolescencia se convierte en un esfuerzo no significativo cuando la concentración en las zonas urbanas es evidente.

2.4 Conclusiones Parciales:

Se ve hasta el momento que los avances han sido lentos, y de poco impacto, pero a la vez dieron pauta para los cambios posteriores. En esta medida, hay que tener en cuenta que el Estado ha actuado de cierta forma como bombero, apagando el incendio de necesidades urgentes, pero no ha sido influyente en el pensamiento y tratamiento social de los adultos hacia los niños.

La sociedad ecuatoriana, por lo tanto, reproduce la idea de naturalizar al mercado y al Estado como instituciones reguladoras de bienestar común. El mercado se encarga de articular los valores del autointerés individual y de materializar las relaciones entre los ciudadanos; mientras, que el Estado es el depositario de la autoridad de carácter coercitivo y procurador de asistencia social.

Aquí los ciudadanos adquieren una figura clientelar, en esta lógica está ausente un pensamiento universalista de derechos, por lo contrario está enfocada en la economía separada del factor social. Creando normativa y herramientas para su aplicación, ha generado que más gente demande derechos pero el cumplimiento de obligaciones se ha quedado atrás.

Lo más importante de esta segunda etapa es la creación del Código de la Niñez y Adolescencia, puesto que fue la materialización de los esfuerzos para legalizar cambios hacia este grupo de la sociedad, esta legalidad encierra un cambio de patrones de comportamiento social muy arraigado en los adultos, de dominio sobre los niños y adolescentes. Así mismo, del papel del Estado como garante de derecho y no núcleo de tutela. Además de promover un discurso de corresponsabilidad, sacando a los niños de paquete que resultaba la familia, para hacerlos individuos con voz. El Estado, la sociedad y

la familia, asumen la responsabilidad de aportar en su crecimiento integral, son coprotagonistas de su crecimiento, por lo menos en la parte discursiva.

El Estado, no obstante, no podía contar solo con un Marco Jurídico, sino que debía crear las herramientas necesarias para su aplicación, de aquí el surgimiento de todo un compendio de instituciones de: 1) definición, planificación, control y evaluación de políticas; 2) protección, defensa y exigibilidad de derechos y 3) ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Todos dentro de un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Todo este conjunto de esfuerzos hicieron que por primera vez en la historia ecuatoriana se cuenta con un marco garantista para la niñez y adolescencia, pero, si bien, se contaba con niños empoderados, conocedores de sus derechos, estos se quedan nulos todavía ante la figura de un padre autoritario o un profesor represivo.

El Ecuador en el Periodo 2, responde a las características del Estado de Derecho, donde lo que prima es la ley. Sin embargo, al no ser interiorizada por completo en la sociedad, los niños, niñas y adolescentes siguen sufriendo tratos peyorativos y vulnerabilizantes.

3. Tercera Etapa: Hacia la consolidación de las políticas públicas de niñez y adolescencia con carácter nacional y con enfoque de derechos de 2007 al 2010.

La tercera etapa tomada en cuenta en la presente investigación, parte desde el 2007 y corresponde a la presidencia del Economista Rafael Correa Delgado. Se analiza comparativamente la situación de la niñez y adolescencia de esa etapa frente a la primera y segunda etapa.

Esta sección desarrollo la situación política y económica de la etapa, basándose principalmente en el programa político del gobierno con un enfoque central en el sector salud y educación; principales políticas públicas en pro de la niñez y adolescencia; análisis de la situación mediante datos estadísticos de los sectores de salud y educación, y un cierre concluyente de la etapa denominada reflexiones.

3.1 Situación Política y Económica

En cinco años de gobierno, el régimen de “La Revolución Ciudadana” se caracteriza por la fuerte inversión social, con lo que ha triplicado el gasto estatal en relación a los últimos gobiernos y por el alto grado de endeudamiento estatal el que internamente es de \$12 133 millones (Fuente: Diario Hoy). La autodenominada izquierda progresista ha generado un nivel de vida mejor para las clases desposeídas. Lo cierto, es que con tintes de populismo, cuenta con la aceptación del 68% (Encuestadora: Santiago Nieto) de la población ecuatoriana.

Con atención a los grupos vulnerables de la sociedad, Rafael Correa, acrecienta su índice de popularidad y tras reciclar a sus colaboradores y querer maximizar su margen de acción en el Estado, ha generado críticas y deserción en su propia bancada.

El programa del gobierno ha estado centrado en el desarrollo de cinco ejes de acción encaminada a revolucionar el panorama ecuatoriano en varias áreas, el que compete al presente análisis es el cuarto eje: el eje de la Revolución de Educación y Salud

Este consiste en la implementación en Ecuador de la creación de un sistema universal de salud y de educación gratuito. Para esto se busca aumentar el porcentaje del presupuesto anual que se destina a estos rubros en un 0.5% con respecto al PIB hasta que se alcance el 5% para el sistema de salud y el 6% para el sistema de educación. Este eje se ha cumplido en buena medida con el incremento del gasto social en ciertas áreas, se han destinado \$3.732 millones reflejados en los siguientes cometidos:

- 931.488 niños/as reciben uniformes escolares gratuitos.
- 1'401.068 niños/as reciben desayunos y almuerzos gratuitos.
- 2'687.735 estudiantes reciben textos escolares gratuitos.
- 14.902 partidas docentes asignadas a establecimientos educativos.
- 3.920 escuelas reconstruidas y ampliadas.
- 5 Unidades Educativas del Milenio construidas y 10 más en construcción.
- Eliminación de \$25 y \$30 de matrícula

Otro punto importante que responde a este eje revolucionario ha sido la evaluación a docente como medio de garantizar una mejor educación y ver el nivel en el que se

encuentran los maestros, aunque esto ha generado gran oposición principalmente por la UNE.

En cuanto al área de la Salud, el gobierno se ha centrado en la implementación de los hospitales públicos y en la generación de un sistema más preventivo que de curación. Durante este gobierno, es decir en el tercer periodo de análisis, se han invertido una suma de \$1755 millones destinados a 469 establecimientos de salud remodelados, 52 establecimientos de salud construidos, \$119 millones invertidos en equipos, 152 ambulancias nuevas, \$182 millones destinados para medicinas gratuitas, 14.977 profesionales de salud contratados, y 1.753 equipos básicos de salud adquiridos (Fuente: Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Sudamérica – ANDES)

3.2 Políticas Públicas

Se presentan a continuación las principales políticas públicas a favor de la niñez y adolescencia generadas en la tercera etapa (2007-2010)

Preámbulo en los programas de la Niñez y Adolescencia:

En el 2003, con el Código de la Niñez y Adolescencia se marcará en lo posterior con una nueva racionalidad, donde se puede decir que los niños empiezan a ser sujetos de derechos, en la medida que tienen una legislación especial, para ellos. Un marco jurídico que los distingue, que marca pautas en su comportamiento, en sus deberes, derechos, pero sobre todo en materia de protección.

Este aspecto se cristaliza en las siguientes acciones:

- 2003 Por mandato del Código de la Niñez, Los Tribunales de Menores se transforman en Juzgados de la Niñez y Adolescencia y pasan a depender de la Función Judicial. Al 2009, existen 54 Juzgados de Niñez y Adolescencia.
- 2003 – 2004 Se constituye el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Secretaría Ejecutiva Nacional y se inicia el proceso de construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Luego y gracias a este nuevo impulso en materia de niñez y adolescencia en el gobierno de Rafael Correa se logra los siguientes programas:

- 2007: Se expide el decreto ejecutivo 620 que aprueba el Plan Nacional para combatir la violencia de género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.
- 2007: Se aprueba el Plan Nacional de prevención del embarazo adolescente.
- 2007: Se aprueba el Plan Nacional de reducción de la mortalidad neonatal
- 2007: Se crean 12000 nuevas partidas docentes
- 2007: Se pone en marcha el proyecto de inclusión de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas
- 2008: Se expide el Acuerdo Ministerial 337 que permite el “Acceso y Permanencia en el Sistema Educativo Ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren Atención Prioritaria por su Condición Migratoria”
- 2008: La Nueva Constitución de la República donde se amplían los derecho de niñez y adolescencia y se ratifica el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral.
- 2009: Acuerdo con Ecuarunari para posicionar los derechos colectivos e individuales de las niñas, niños y adolescentes indígenas en las políticas públicas nacionales del Movimiento Indígena y del Plan de Desarrollo por el Buen Vivir
- 2009: Nace el Instituto Público de la Niñez y la Familia, unificando la acción por la niñez y adolescencia del Ecuador.
- 2009: Elaboración de la primera Tabla de Alimentos que establece montos reales y justos para garantizar el derecho a la alimentación de niñas y niños 2009 El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia entrega insumos para la ley de Comunicación
- 2009: 345000 denuncias atendidas en 23 Centros de Protección de Derechos

- 2009: 335394 adolescentes hombres y mujeres sufragaron en las elecciones generales del 2009, por primera vez, luego de que en la Constitución se incorporara el voto facultativo como derecho de los y las adolescentes a partir de los 16 años.

Como se observa la acción en cuanto a programas, campañas y políticas en la niñez y adolescencia se incrementa a partir del tipo de Estado que se maneja, un Estado Benefactor con conciencia social que parte del programa de Gobierno. Los conceptos que se refuerzan como el de participación ciudadana y los conceptos que se llenan como el de niñez y adolescencia recibe el significado desde la Revolución Ciudadana y sus cinco ejes sociales.

3.3 Análisis de la Situación de la Niñez y Adolescencia reflejada en los sectores: Salud y Educación

a) Salud

Como en la primera y segunda etapa, en el sector de salud se analizará el tema de natalidad (y tipo de asistencia al nacer), mortalidad (principales causas de muerte general e infantil) y desnutrición.

- **Indicadores Demográficos: Natalidad vs. Mortalidad**

Si bien, esta última etapa corresponde a los años de 2007 al 2010, el siguiente cuadro hace referencia a un quinquenio por lo que parte del 2005. No obstante, sirve de referente para entender la situación respecto a la natalidad y mortalidad.

Tabla N° 31: Indicadores demográficos

Indicadores Demográficos	2005 - 2010
FECUNDIDAD	
Nacimientos estimados (en miles)	293
Tasa bruta de natalidad (en miles)	21,36
MORTALIDAD	
Tasa bruta de mortalidad (por mil)	5,16
Tasa de mortalidad infantil (por mil)	21,1

Fuente: INEC, Estimaciones y Proyecciones de Población, 2003

Elaboración: Autoras

La tasa de natalidad de esta etapa está por debajo del promedio de la segunda etapa y 13%, menor que la de la primera etapa, no obstante en promedio general de los tres periodos los nacimientos estimados son similares (cercano a los 300 en miles).

Un dato alarmante es el que resulta de comparar la tasa de natalidad frente a la tasa de mortalidad infantil es de 21 aproximadamente en ambos casos. Lo que demuestra preocupantemente el alto índice de mortalidad infantil que subsiste.

Frente a la natalidad surge una situación que amerita análisis y es el tipo de asistencia al nacer:

Tabla N° 32: Nacidos vivos, por áreas, tipo de asistencia, según regiones de residencia habitual de la madre 2008

REGIONES	TOTAL			ÁREA URBANA			ÁREA RURAL		
	Total	Con Asistencia	Sin Asistencia	Total	Con Asistencia	Sin Asistencia	Total	Con Asistencia	Sin Asistencia
Total	206.216	176904	29311	162429	149100	13329	43786	27804	15982
% Tipo asistencia	100	85,8	14,2	100	91,8	8,2	100	63,5	36,5
Sierra	91730	77033	14697	64890	59884	5006	26840	17149	9691
Costa	102628	92646	9982	90250	83929	6321	12378	8717	3661
Oriente	11478	6853	4625	6951	4949	2002	4527	1904	2623
R. Insular	333	333	-	331	331	-	2	2	-
Exterior	7	7	-	7	7	-	-	-	-
Zonas no delimitadas	39	32	7	-	-	-	39	35	7

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones, 2008
Elaboración: Autoras

En este tema podemos observar una mejora, en comparación a las dos etapas anteriores, en el acceso al sistema de salud donde ha incrementado el parto con asistencia profesional tanto en el área rural y urbana en todas las regiones del Ecuador. Lo que representa un factor de riesgo menor frente a la mortalidad infantil, además de asegurar el bienestar de las madres.

En lo que respecta a la mortalidad, se presentan los siguientes datos:

Tabla N° 33: Principales causas de muerte, 2008

Población Estimada 2007	13805095		
Total Defunciones	60023		
Tasa de Mortalidad General (x10000hab.)	43.5		
Causas de Muerte	Número	%	Tasa
1.- Diabetes Mellitus	3510	5,8	25,4
2.- Enfermedades cerebro vasculares	3408	5,7	25,7
3.- Enfermedades Hipertensivas	3265	5,4	23,7
4.- Influenza y neumonía	3187	5,3	23,1
5.- Enfermedades Isquémicas del corazón	2760	4,6	20
6.- Accidentes de transporte terrestre	2691	4,5	19,5
7.- Agresiones (Homicidio)	2479	4,1	18
8.- Insuficiencia cardíaca, complicaciones y enfermedades mal definidas	2317	3,9	16,8
9.- Cirrosis y otras enfermedades del hígado	1792	3	13
10.- Enfermedades del sistema urinario	1761	2,9	12,8
11.- Neoplasia maligna del estómago	1664	2,8	12,1
12.- Ciertas afecciones originadas en el período prenatal	1616	2,7	11,7
13.- Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	1170	1,9	8,5
14.- Lesiones autoinflingidas intencionalmente	929	1,5	6,7
15.- Neoplasia maligna del tejido linfático, órganos hematopoyéticos y tejidos afines	847	1,4	6,1
16.- Paro cardíaco	811	1,4	5,9
17.- Septicemia	768	1,3	5,6
18.- Neoplasia de la próstata	767	1,3	5,6
19.- Neoplasia maligna del útero	708	1,2	5,1
20.- Enfermedad por virus de la inmunodeficiencia (VIH)	679	1,1	4,9
21.- Tuberculosis	668	1,1	4,8
22.- Desnutrición y anemias nutricionales	647	1,1	4,7
23.- Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	644	1,1	4,7
24.- Neoplasia maligna de la tráquea, bronquios y pulmón	634	1,1	4,6
25.- Neoplasia maligna del hígado y de las vías biliares	624	1	4,5
Resto de causas	13721	22,9	-
Causas mal definidas	5956	9,9	43,1

Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones, 2008
Elaboración: Autoras

Tabla N°34: Principales causas de muerte infantil y por edad, año 2008

Causas de Mortalidad Infantil	Sexo		Total	Tasa x 1000 nacidos vivos	%
	Hombres	Mujeres			
Total de defunciones de menores de 1 año	1950	1430	3380	16,4	100
1.- Trastornos relacionados con duración corta de la gestación y con bajo peso al nacer, no clasificados en otra parte	275	201	476	2,3	14,1
2.- Neumonía, organismo no especificado	181	143	324	1,6	9,6
3.- Sepsis bacteriana del recién nacido	148	86	234	1,1	6,9
4.- Dificultad respiratoria del recién nacido	85	67	152	0,7	4,5
5.- Neumonía congénita	61	49	110	0,5	3,3
6.- Otras malformaciones congénitas del corazón	63	38	101	0,5	3
7.- Síndromes de aspiración neonatal	48	39	87	0,4	2,6
8.- Hipoxia intrauterina	44	40	84	0,4	2,5
9.- Otras malformaciones congénitas, no clasificadas en otra parte	32	45	77	0,4	2,3
10.- Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	44	29	73	0,4	2,2
11.- Asfixia del nacimiento	40	24	64	0,3	1,9
12.- Trastornos cardiovasculares originados en el período perinatal	23	17	40	0,2	1,2
13.- Hidrocéfalo congénito	22	18	40	0,2	1,2
14.- Desnutrición proteicoenergética severa, no especificada	20	19	39	0,2	1,2
15.- Enterocolitis necrotizante del feto y del recién nacido	26	11	37	0,2	1,1
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio, no clasificadas en otra parte	184	126	310	1,5	9,2
Las demás causas de mortalidad infantil	654	478	1132	-	33,5
Total de nacidos vivos: 206,215					

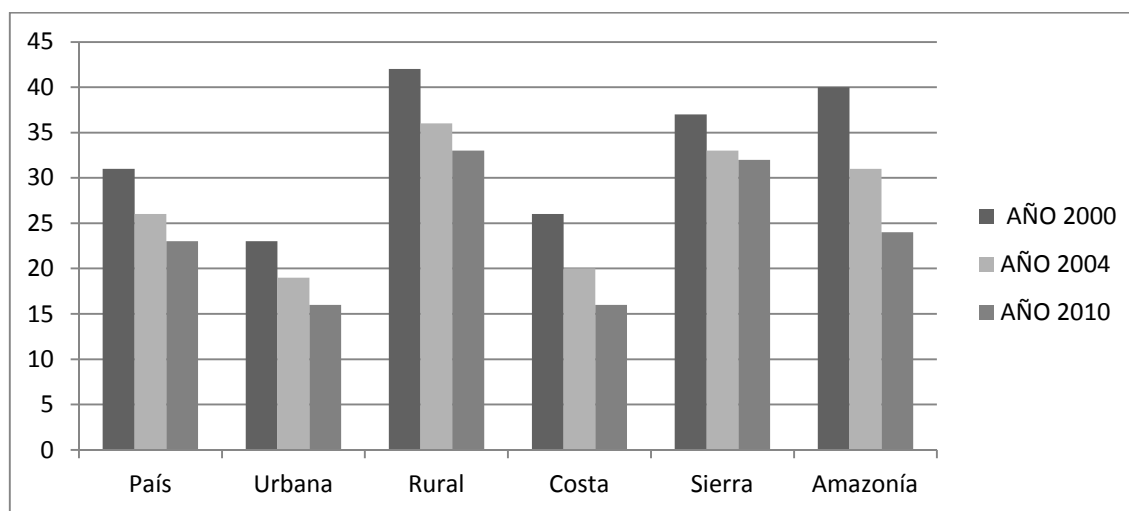
Fuente: INEC, Anuario de Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones, 2008
Elaboración: Autoras

En la comparación de las tablas de mortalidad general y mortalidad infantil (N°33 y N°34) sobre las principales causas de muerte, podemos ver coincidencias comunes a otras etapas como es el caso de la neumonía, tanto en la tabla general como en la de causas de muerte infantil. Otra causa común va relacionada a la muerte por agresiones y los accidentes de tránsito.

Lo rescatable de esta etapa, en comparación a los dos periodos anteriores (primera y segunda etapa) es que en el tema de nutrición ha habido avances, puesto que ya no está dentro de las diez principales causas de muerte infantil, aunque siga siendo de gran importancia la desnutrición en los niños y niñas menores de un año.

En el tema de desnutrición, se generan los siguientes resultados:

Tabla N° 35: Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que muestran indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad



Fuente: ODNA, Save the Children, CARAQ, Plan Internacional, UNIFEM, Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010⁴⁴

Elaborado: ODNA 2010

Lo que nos lleva a pensar que pese a los esfuerzos estatales las muertes infantiles sigue siendo elevadas, aunque hay un gran interés en el tema. Como se puede ver en la tabla N° 35 a través de los años los porcentajes de desnutrición han disminuido, siendo el área rural y la región sierra la más afectada.

Normalmente se menciona a la pobreza como la causa principal de la desnutrición, aunque existen otras causas igual de importantes que no se mencionan y que son en muchos casos defectos estructurales y desconocimiento del tema tales como la no lactancia materna exclusiva, la presencia de enfermedades como diarrea, infecciones respiratorias

⁴⁴ La Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia fue aplicada a 3135 hogares pertenecientes a todas las provincias del país con hijos menores a 18 años.

En lo que respecta a los resultados, se entiende por actitudes no violentas al dialogo y ayuda, mientras que actitudes solo violentas se refieren a toda forma de represión.

agudas, la falta de educación y de información sobre la buena o adecuada alimentación, el no consumo de suplementos vitamínicos o alimentos fortificados. Problemas que han sido comunes para la población y que no se han remitido a los quintiles más pobres específicamente.

Según datos del portal de UNICEF (2006), todos los años nacen en el mundo más de 20 millones de niños y niñas con un peso inferior a los 5.5 libras, lo que equivale al 17% de todos los nacimientos del mundo en desarrollo, es decir una tasa que duplica el nivel de los países industrializados que es de 7%.

Según el “Estado Mundial de la Infancia 2007” de UNICEF , uno de cada cuatro niños y niñas –alrededor de 146 millones- que representa el 27% de la población de menores de cinco años, tienen peso inferior al normal. Para los niños y niñas cuya situación alimentaria es deficiente, enfermedades comunes de la infancia como la diarrea y las infecciones respiratorias pueden ser fatales.

Bajo estos supuestos el Gobierno actual ha tomado las siguientes acciones , con el apoyo de la cooperación internacional, con el fin de orientar e impulsar políticas y programas que abordan de manera integral la desnutrición, afectando todas las causas simultáneamente y buscando el acceso universal como meta final. Estas acciones cubrirán todo el territorio, pero comenzarán por los sitios de mayor pobreza y vulnerabilidad.

Por último, en referencia al Presupuesto General del Estado otorgado al sector salud, hay que hacer algunas apreciaciones. Para este periodo el objetivo en el tema de salud es mucho más amplio, abarca la garantía de este derecho a todos los ecuatorianos, a través de su promoción y protección incorporando prácticas de medicina tradicional y las demás alternativas que existen, involucrando a todos los sectores y actores responsables en los ámbitos nacional, regional, provincial y local mediante la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud de manera desconcentrada, descentralizada y participativa cumpliendo con los principios de equidad, integralidad, solidaridad, universalidad, participación, pluralidad, calidad y eficiencia

b) Educación

En educación lo que se pretende mostrar con estos datos es la incidencia de los programas, campañas y políticas públicas del Estado en los índices de educación en general. Y a través

del análisis de las siguientes tablas: matrícula, deserción, repetición, preparación de los docentes y presupuesto asignado para esta área, se podrá determinar si la acción del Gobierno de turno ha sido efectiva y en medida ha incidido en el desarrollo o retroceso de este sector social.

Tabla N° 36: Participación porcentual de la matrícula pública y privada en los diferentes niveles educativos, (1996 – 2006)

Año	1996-1997		2006-2007	
	Pública	Privada	Pública	Privada
Preprimaria	60%	40%	43%	57%
Primaria	81%	19%	76%	24%
Secundaria	73%	27%	72%	28%

Fuente SINEC

Elaboración: Autoras

Curiosamente, pese a que se da una mayor promoción en la educación tanto en los niveles privados como públicos y se genera algunos tipos de control, como es el caso de las mujeres que reciben el bono de desarrollo humano, las cuales deben portar certificados que están haciendo que sus hijos asistan al médico y a las escuelas; observamos que el nivel de matrícula en el gobierno de la “Revolución ciudadana”, decrece en el ámbito público y aumenta en relación a la educación particular en el nivel pre primario.

Se puede dar muchas causas para este fenómeno, pero la principal radica en que la imagen de la educación pública de buena calidad ha decaído y a este aspecto, luego se suma el plan de gobierno en la educación que obedece a la territorialidad.

Así, se tiene que matricular a los niños, niñas y adolescentes dentro del área donde se reside, únicamente en las escuelas del sector y sólo están facultados para escoger en que escuela o colegio quieren matricularse los alumnos que se hayan destacado académicamente.

Tabla 37: Tasa Bruta de matrícula ámbito nacional en valores absolutos (2008)

Nombre	Tasa bruta de matrícula
Preprimaria	1,17
Primaria	1,03
Secundaria	0,85

Fuente INEC

Elaboración: Autoras

Tabla38: Tasa Bruta de matrícula ámbito por regiones en valores absolutos (2008)

Nivel	Región		
	Costa	Sierra	Oriente
Preprimaria	1,20	1,15	1,10
Primaria	1,04	1,02	1,03
Secundaria	0,80	0,89	0,91

Fuente INEC

Elaboración: Autoras

Los datos de las tablas 37 y 38 son examinados en conjunto ya que obedecen al mismo aspecto de matrícula y en la primera parte se observa los datos nacionales y en la segunda por regiones.

Se puede notar, que los rangos de datos son homogéneos entre regiones y que ninguno destaca en la formación de la tabla nacional. Sin embargo, es preocupante los bajos niveles de matrícula en el nivel medio, aquí conviene hacer alusión a las causas de deserción que serán analizadas con posterioridad.

Pero, es claro que la educación no es la prioridad de los adolescentes en el Ecuador y no es el hecho que no se promoció la educación como factor del progreso sino que existen necesidades apremiantes como la de comer, la de medicinas o simplemente la de subsistir en medio de la pobreza, a esto se le suma las necesidades mediáticas como las de estar al alcance de una tecnología de punta y de una sexualidad plena.

- Otros datos importantes en educación en los ámbitos: urbano y rural.

La brecha entre campo y ciudad en matriculación básica es de casi 7% y en educación básica completa, es de 40%. En el 2004, hubo 24 alumnos por profesor y 32 alumnos por aula. El 8% de los gastos gubernamentales fueron destinados a la educación, a pesar de eso en el sector indígena de cada 10 personas solo 8 se matriculan para la instrucción básica de las cuales solo 2 de ellas llegan a completar la primaria. En la etnia afroecuatoriana solo completan la fase de instrucción básica 4 de cada 10 personas matriculadas.

En el 2006, se determinó que el 9.1% de los ecuatorianos son analfabetos, lo cual ha representado una reducción de 1.7% desde 1999. El analfabetismo rural es casi 3.5 veces más alto en relación a las ciudades y el 35% de analfabetos promedia una edad de 65 años o más.

Tabla 39: Tasa de deserción escolar en educación general básica (2006-2007)

Año Educ. básica	%
1 grado	4,8
2 grado	5,6
3 grado	4,0
4 grado	3,6
5 grado	3,2
6 grado	2,8
7 grado	3,0
8 año.ed	7,1
9 año.ed	5,1
10 año.ed	5,3

Fuente Veeduría Educiudadana , 2006 - 2007
Elaboración: Autoras

La deserción en el 8vo año de educación general básica es alarmante y de esto depende el bajo índice de estudiantes graduados del bachillerato y el deficiente nivel de estudiantes universitarios.

¿Qué está sucediendo en los colegios? ¿Qué está pasando con los pubertos?, que está ocurriendo con los padres de estos grupos atareos? La tasa que se analiza es a nivel nacional, sin embargo en la lectura de “La situación de la educación en el Ecuador” identificamos que el mayor nivel de deserción se produce en los indígenas, aunque también es cierto que se matriculan en número mayor en relación a los mestizos y los afroecuatorianos.

Luego, se toma en cuenta en la presente investigación para denotar las causas de deserción el informe de Galo Viteri, funcionario del Ministerio de Educación Ecuatoriano, con los siguientes resultados:

Tabla 40: Porcentajes de las causas de deserción en el Ecuador a nivel nacional (2007)

Causas	%
Geográficas	25.75
Familiares	17.73
Personales	16.18
Económicas	14.77
Pedagógicas	9.61
Salud	8.75
Otras	7.21

Fuente Galo Viteri (MEE)
Elaboración : Autoras

Lo que se observa, es que estas causas tienen relación con el tema de matrícula, repetición y deserción y que el programa territorial en educación del gobierno, genera resultados deficientes en los niveles de preparación en general.

Tabla 41: Tasa de repetición en el nivel medio de educación en el ámbito nacional (2006-2009)

Repetición	Género	
	Femenino	Masculino
Año		
2006-2007	3,0	4,7
2007-2008	2,2	3,4
2008-2009	2,9	4,9

Fuente Veeduría Educicudadana
Elaboración: Autoras

Finalmente, el fenómeno de la repetición en el Ecuador es una constante y curiosamente se produce en un mayor número de casos en el 8vo año de educación general básica, es decir en el nivel medio, pero lo que llama a sobremanera la atención es el desfase que se produce entre el género masculino y femenino.

Lo que se demuestra que vivimos en sociedades embrionarias donde el hombre tiene que ser el productor, y el hecho que acuda a educarse no quiere decir necesariamente que tenga que aprovechar.

El hecho que la educación pública sea gratuita y que en algunos sectores rurales, se entregue uniformes y material didáctico gratis crea en la mentalidad de los alumnos y de los propios padres, el conformismo que desemboca en actitudes como las de repetir un curso si ellos no lo pagan.

Tabla N° 42: Profesores por grado de preparación, nivel preprimario, primario y medio, año lectivo: 2007-2009 (Número y porcentaje)

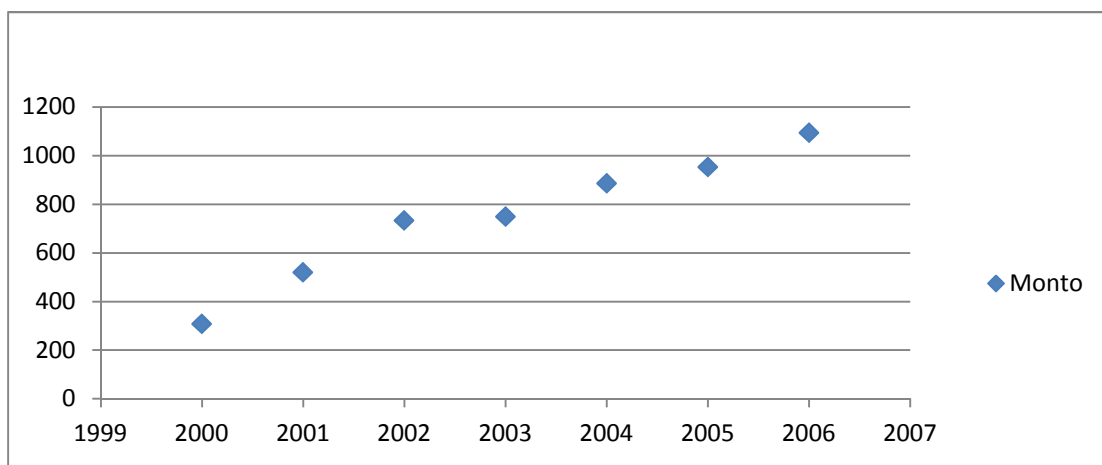
Columna1	Preprimario		Primario		Medio	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Títulos docentes	14.337	84,1	80.467	86,2	64.661	76,4
Postgrado	289	1,7	926	1,0	2.275	2,7
Universitario	9.466	55,5	36.700	39,3	57.815	68,3
Inst. Pedagógico	2.908	17,1	29.099	31,2	1.634	1,9
Bachiller en CC.EE	1.674	9,8	13.742	14,7	2.937	3,5
Título no docentes	2.681	15,7	12.531	13,4	19.850	23,5
Postgrado	26	0,2	58	0,1	215	0,3
Universitario	667	3,9	2.531	2,7	10.240	12,1
Inst. Técnico Superior	268	1,6	901	1,0	2.440	2,9
Bachiller	1.720	10,1	9.041	9,7	6.955	8,2
Menor a Bachiller	20	0,1	179	0,2	73	0,1
Sin Título	14	0,1	119	0,1	55	0,1
Total	17.052	100,0	93.296	100	84.639	100,0

Fuente: SINEC
Elaboración: Autoras

En este cuadro se observa que el grado de preparación en el nivel medio es mayor, que en pre-primaria y primaria en cuanto a los profesores, pero los datos verdaderamente impresionantes nos muestran la brecha entre las zonas urbanas y rurales, ya que aún en esta última área subsisten las escuelas unidocentes y los profesores sin título en un 78%.

Y si es alarmante el hecho que menos de 300 profesores en el país que imparten clases en los colegios tienen título de postgrado más preocupante es que alrededor de 1000 profesores son aun bachilleres e imparten clases a bachilleres.

Tabla N° 43: Presupuesto Sector Educación, 2000-2007 (Millones de dólares)



Fuente: MEC
Elaboración: Autoras

Lo que observamos en este cuadro es que el presupuesto para la educación se ha incrementado en un 30% en relación a gobiernos anteriores, lo cual a llevado a que las acciones para con estos grupos tengan mejores resultados.

Sin embargo, estos recursos son están bien distribuidos ya que como indica el “Informe anual del Ministerio de Educación”, se incremente el número de profesores, pero esto no sucede con la infraestructura y con el equipamiento de la misma.

Los recursos humanos se incrementan pero ¿dónde van a recibir clases los niños, niñas y adolescentes? y ¿con qué materiales, con que herramientas?; en la construcción de más escuelas del milenio no está la solución.

Se deben crear conjuntamente más escuelas entre los gobiernos autónomos y el gobierno central en todos los sectores y sin miramientos al estatus o al grupo étnico de los beneficiarios, ya que es un deber y una garantía de este grupo etario, además así se corregirá de alguna manera el desfase producto de la territorialización de la educación donde no hay escuelas y colegios y donde no existen las dotaciones necesarias.

3.4 Conclusiones Parciales:

En este tercer periodo se ve un cambio en la ejecución de las políticas públicas, que se puede explicar de la siguiente forma:

Tras el cambio doctrinario, el paso que Estatalmente se dio, fue el de las políticas públicas asistenciales a las políticas públicas basadas en derechos. Esto representa un cambio estructural del accionar frente a la niñez y adolescencia, y nuevas pautas para la sociedad.

Se entiende a las políticas públicas como un instrumento mediante el cual se dirigen los recursos en pos de conseguir objetivos específicos. Las políticas públicas se expresan primero como una decisión – en miras de conseguir objetivos y metas- y segundo, en la asignación de recursos para ejercer acciones concretas.

Las perspectivas que precedieron a las políticas públicas basadas en derechos, pueden resumirse en dos. La primera, la “burocrático asistencialista” cuyo enfoque instrumental pone énfasis en la producción de resultados de una vía, su potencial es la administración de recursos para acallar necesidades de primer orden.

La segunda, el “victimológico”, considera que situaciones como la pobreza o niños sin padres son víctimas o consecuencias del funcionamiento de la economía y la sociedad. Los

programas públicos por lo tanto miran a las “víctimas” como sus clientes, y buscan que con la asistencia que les brindan, que estos superen su condición inferiorizada, y se integren a la sociedad.

En ambos casos la acción pública se encarga de las tareas necesarias para dar funcionamiento a la sociedad: administrar recursos o solucionar problemas. Mientras que la visión de derechos se centra en dos objetivos: 1) garantizar el bienestar de la población y sus oportunidades de desarrollo personal y colectivo, y 2) crear un sentido de identidad de la población con la institución que los representa. (Observatorio de la Niñez y Adolescencia, Estado de los Derechos de la Niñez la Adolescencia en el Ecuador 2005)

Esto nos llevaría a pensar el paso de una política pública encargada de cumplir con actividades programadas para cubrir con las necesidades básicas de la población- salud, educación, etc- hacia un panorama de ejecución de políticas como medio de cohesión social.

La cohesión social se construye no solo en la garantía del bienestar y libertades personales, sino en la promoción de la igualdad. Una igualdad en la medida de que se genera un sentido de pertenencia con la sociedad en general y se rompe con la concepción de grupos sociales sectorizados, mediante un tratamiento especializado del Estado frente a los privados de recursos básicos. Al cubrir sus necesidades, los equipara, en cierta medida, al resto de la sociedad.

Esta nueva forma de pensar a la política pública, se alimenta de una nueva forma de concebir a la niñez y adolescencia como ciudadanos. Según la Constitución:

Art. 6.- Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

En la tercera etapa se observa logros importantes en los sectores sociales de salud y educación en materia de niñez y adolescencia. No obstante, el tema de derechos implica muchos esfuerzos de cumplimiento y respeto donde se configure a los niños/as y adolescentes como agentes de políticas públicas, actores sociales y actores políticos.

El concepto de participación ciudadana en el Plan de Gobierno de Rafael Correa- único presidente del tercer periodo-, incluye a estos grupos sin excepciones de religión, raza o sexo.

Uno de los ejes principales en la distinción con las anteriores etapas es el hecho de dibujar a las zonas rurales a los niños, niñas y adolescentes, quienes con las escuelas del milenio han tenido grandes avances y quienes con el desayuno escolar y las donaciones de uniformes tienen mejores condiciones en el área de educación.

Finalmente, y con todas las características antes expuestas se concluye que el Estado ecuatoriano en la tercera etapa conjuga características tanto del Estado Benefactor, como del Estado de Derecho.

En cuanto al Estado Benefactor, asume una nueva postura, no la disgregante de la primera etapa sino que posee una tendencia universalista, que se basa en la idea global de eliminar las distinciones de clases tomando en cuenta al riesgo como criterio totalizador de la política social. En esta medida hace a los sectores sociales como la salud y educación, universales y gratuitos.

Con respecto al Estado de Derecho, el Estado Ecuatoriano en el tercer periodo, funciona como productor y prestador, así que resulta difícil disminuir el gasto público, el cual no va acompañado del progreso económico necesariamente, pero crea estándares propicios para la sociedad y el cumplimiento de la ley.

4. Los graves problemas actuales de la niñez y la adolescencia.

Se ha seleccionado para esta última parte de la presente investigación el desarrollo de temáticas frecuentes que representan los agravios más comunes a niños, niñas y adolescentes. Para lo cual se ha hecho uso de tablas estadísticas y un análisis cualitativo de los resultados arrojados.

4.1 Maltrato y Violencia

Existen muchas formas de violencia y maltrato hacia la niñez y adolescencia, misma que desencadena grandes consecuencias que serán analizadas en lo posterior.

Nuestro país, a pesar de las garantías descritas en la Constitución que buscan la equidad de género y generacional, sigue siendo un país machista y adultocentrista, esto se demuestra en las estadísticas presentadas a continuación, sobre violencia intrafamiliar:

Tabla N° 44: Violencia entre padres, por área, regios y dominio, provincia y tipo de violencia, año 2004

INDICADORES		Tipo de violencia observada (Mujeres de 15 a 49 años)			No. de casos
		Física	Psicológica	Algún tipo de violencia	
País		35.9%	39.6%	42.1%	9.576
Área	Urbana	34.6%	39.2%	41.8%	5.264
	Rural	37.9%	40.2%	42.4%	4.312
Región y Dominio	Sierra	39.1%	42.8%	45.6%	5.465
	Quito	37.5%	44.5%	47.9%	823
	Resto Urbano	34.6%	38.7%	41.3%	1.729
	Rural	42.6%	44.3%	46.9%	2.913
	Costa	32.1%	35.9%	38.1%	3.470
	Guayaquil	34.2%	39.2%	41.6%	886
	Resto Urbano	33.0%	36.1%	38.2%	1.422
	Rural	27.9%	31.3%	33.1%	1.162
	Amazonía	41.5%	43.5%	45.6%	421
	Insular	28.1%	29.2%	32.6%	220
	Provincia	Carchi	35.1%	38.0%	40.9%
Imbabura		41.2%	44.4%	46.4%	375
Pichincha		39.6%	44.2%	47.7%	1.349
Cotopaxi		37.6%	39.7%	42.4%	532
Tungurahua		41.8%	45.4%	48.0%	387
Bolívar		39.3%	39.6%	43.8%	429
Chimborazo		47.8%	48.7%	50.8%	396
Cañar		37.8%	35.3%	40.3%	481
Azuay		37.6%	42.0%	43.8%	560
Loja		31.2%	38.7%	39.3%	462
Esmeraldas		27.4%	30.4%	31.1%	480
Manabí		26.3%	29.8%	32.2%	586
Los Ríos		32.2%	35.1%	35.4%	441
Guayas		34.6%	38.7%	41.1%	1.428
El Oro		32.6%	37.4%	40.1%	535

Fuente: Encuesta demográfica y de Salud Maternoinfantil, ENDEMAIN, 2004
Elaborado por: SIISE

Este cuadro es producto de la encuesta Maternoinfantil, que fue aplicadas a mujeres de 15 a 49 años que reportan haber observado o escuchado violencia física o psicológica entre sus padres antes de cumplir 15 años

Los porcentajes más altos son los de violencia psicológica, esto en gran medida porque durante años las mujeres han sido objeto de disminución y desvalorización frente a los hombres, esto escudado en una larga historia estatal que no las vio como ciudadanas y no garantizó sus derechos. No es sino hasta 1929 que el Estado reconoció el derecho de la mujer al voto, siglos más tarde que el hombre. Sin embargo, las prácticas machistas y patriarcales han detenido el desarrollo de la mujer por muchos años más.

La región Sierra es la más dramática, presentando los mayores casos de violencia en las provincias de Tungurahua y Chimborazo donde existe mayor cantidad de población indígena, de bajos recursos y que desconocen sus derechos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existe gran cantidad de mujeres que todavía tienen miedo de hacer una denuncia por las represalias que puedan infringir en lo posterior sus maltratantes, o porque muchas de ellas tienen dependencia económica de los violentadores.

Tabla N° 45: Maltrato Infantil, porcentaje y número

INDICADORES		Maltrato	Total de niñas/os y adolescentes
País		43.60%	3770533
Sexo	Hombre	45.20%	1934861
	Mujer	42.00%	1835671
Grupos de edad	6 a 11 años	52.20%	1827310
	12 a 17 años	32.40%	1688704
Etnia	Indígena	57.00%	511133
	Afroecuatoriano	46.20%	195113
	Mestizos, Blancos, otros	41.20%	3064187
Quintiles de Ingreso	20% más pobre	51.40%	938464
	2do. Quintil	47.80%	878584
	3er. Quintil	46.40%	766598
	4to. Quintil	36.20%	653646
	20% más rico	28.30%	520325
Area Residencial	Urbana	39.40%	2355948
	Rural	50.60%	1414585
Región natural	Sierra	45.80%	1689299
	Costa	40.70%	1860497
	Oriente	51.30%	220737
Provincia	Azuay	41.60%	191807
	Bolívar	63.50%	56495
	Cañar	46.40%	71946
	Carchi	43.70%	47217
	Cotopaxi	57.90%	122563
	Chimborazo	56.40%	133336
	El Oro	43.70%	151173
	Esmeraldas	51.50%	141348
	Guayas	39.90%	945360
	Imbabura	45.90%	113210
	Loja	42.60%	133916
	Los Ríos	42.10%	207537
	Manabí	35.70%	387678
	Pichincha	40.70%	689183
Tungurahua	52.20%	129627	

Fuente: Encuesta de empleo y desempleo, ENEMDU – INEC, 2004
Elaboración: SIISE

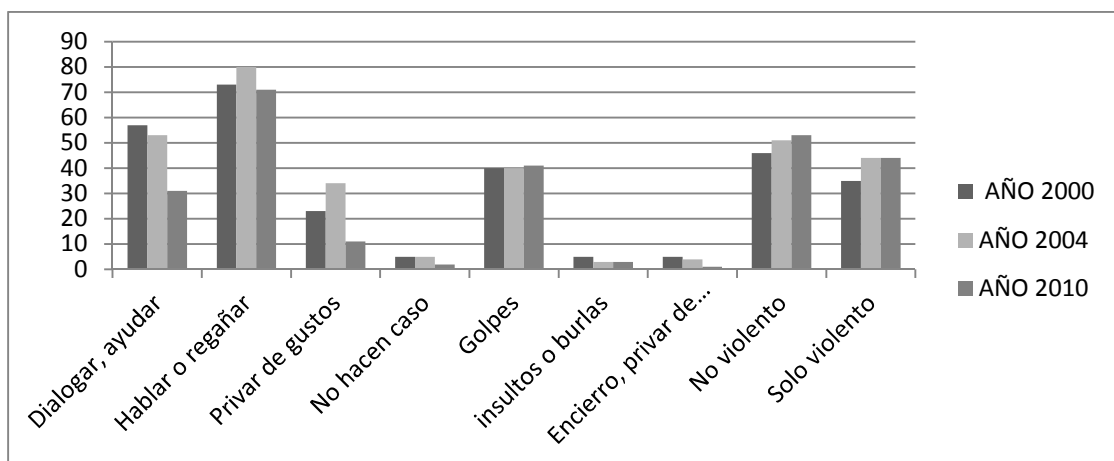
La tabla N° 40 nos muestra que existe un porcentaje muy alto de niños maltratados, principalmente de niños y niñas menores de once años. No obstante, en comparación al cuadro de violencia intrafamiliar vemos algunos datos importantes para reflexionar. Los indígenas son los mayormente violentados en comparación a los afroecuatorianos y mestizos; nuevamente en el sector rural se generan los resultados más altos, pero en contraste a los resultados de la tabla N°39 la provincia de Bolívar es la que reporta mayor número de casos.

El mayor problema es que no solo se violentan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que la violencia es un mal transmitido y aprendido de generación en generación, que crea una sociedad agresiva y vejada emocionalmente.

Los niños violentados con frecuencia suelen ser retraídos y les cuesta concentrarse en el aprendizaje, pero a la vez son muy explosivos y reaccionan negativamente frente a circunstancias cotidianas.

Además la violencia que observan entre sus padres también interfiere directamente en su comportamiento, no solo los castigos propios. Los vuelve personas inseguras, con autoestima baja y conflictivos.

Tabla N°46: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes según el trato que reciben de sus padres, cuando cometen una falta, año 2010



Fuente: ODNA, Save the Children, CARAQ, Plan Internacional, UNIFEM, Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010⁴⁵
Elaborado: ODNA 2010

⁴⁵ La Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia fue aplicada a 3135 hogares pertenecientes a todas las provincias del país con hijos menores a 18 años. En lo que respecta a los resultados, se entiende por actitudes no violentas al dialogo y ayuda, mientras que actitudes solo violentas se refieren a toda forma de represión.

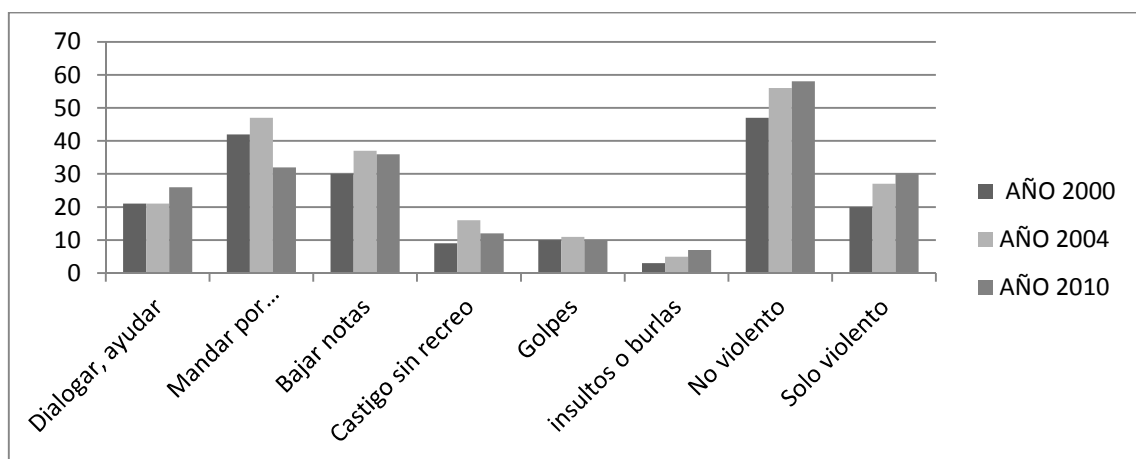
En esta tabla se refleja el comportamiento de los adultos frente a la niñez y adolescencia, la comprensión social de autoridad haría creer que significa castigo y violencia. Por lo que las actitudes principales son de carácter negativo: regaños y golpes superan al dialogo.

Si bien no todas las ocasiones las respuestas de los padres son violentas, la mayoría de veces se tiende al castigo como método de enseñanza.

Este caso no exclusivo de los padres, sino que como se observa en el cuadro inferior, los maestros también amedrentan a los alumnos mediante las convocatorias a los representantes y la baja de notas que superan en proporción al diálogo.

Las actitudes no violentas son imperantes entre los resultados, es sorprendente que todavía se permita infringir golpes de maestros a alumnos. Lo que demuestra que todavía no se pierde la práctica hecha refrán “la letra con sangre entra”.

Tabla N° 47: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años según el trato que reciben de sus profesores cuando no cumplen con sus deberes o comenten una falta, año 2010



Fuente: ODNA, Save the Children, CARAQ, Plan Internacional, UNIFEM, Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia de la Sociedad Civil (ENNA), 2010

Elaborado: ODNA 2010

4.2 Adicciones en niños y adolescentes: Tabaco y Drogas

Tabla N° 48: Edad de inicio de consumo de tabaco, alcohol y drogas

	ESTADO CIVIL DE LOS PADRES					No sé
	Casados	Divorciados	Separados	Viudo/a	Unidos / juntados	
Edad al fumar cigarrillos 1a. vez	13,00	12,95	13,13	13,21	13,02	12,49
Edad al beber alcohol por 1a. Vez	13,60	13,37	13,45	14,04	13,22	13,13
Edad al usar tranquilizantes 1a. vez	13,92	13,04	13,37	13,40	13,00	11,75
Edad al usar estimulantes 1a. vez	13,97	14,27	14,45	15,00	13,14	14,00
Edad al consumir por 1a. vez Solventes e Inhalantes	13,63	12,78	12,67	12,50	16,00	12,20
Edad al consumir por 1a. vez Marihuana	14,84	14,79	14,46	15,00	14,33	14,80
Edad al consumir por 1a. vez Hashish	14,91	15,00	15,50	14,00	15,50	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Alucinógenos	14,75	15,17	15,17	15,00	17,00	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Heroína	14,13	-	14,60	14,50	16,00	12,00
Edad al consumir por 1a. vez Opio	14,46	13,50	15,75	14,00	17,00	-
Edad al consumir por 1a. vez Morfina	14,00	-	15,00	15,00	-	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Cocaína HCL	15,38	15,50	15,20	14,50	-	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Pasta de coca	14,48	14,00	15,00	15,00	13,00	-
Edad al consumir por 1a. vez Crack	14,80	14,00	14,00	17,00	14,50	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Extasis	14,42	13,88	14,11	14,00	16,50	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Methanfetaminas	15,33	14,00	16,00	11,00	-	13,00
Edad al consumir por 1a. vez Otras Drogas	13,86	14,58	14,62	12,33	13,86	14,40

Fuente: Encuesta nacional sobre consumo de estudiantes enseñanza media, 2005-2008
Elaboración: SIISE

El incremento del número de consumidores en el nivel medio de educación es alarmante en el Ecuador, en los últimos cinco años, pero es importante determinar las causas que se han suscitado, para que este problema social vaya en aumento.

Es precisamente que una de las causas es el fácil acceso que tienen los adolescentes a estas sustancias, así de todos los estupefacientes, la droga más utilizada y por ende la más fácil de conseguir es la marihuana.

En drogas como el cigarrillo, el estudio estimó que desde 1998 y 2005, es decir en siete años, un 16,4% de personas empezaron a fumar.

Entre las drogas más ofrecidas en el país están el alcohol y el cigarrillo, con el 20,6%; marihuana, 18,7%; cocaína, con el 6,4%; y, éxtasis, 2,6%, según datos del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep).

Y según este estudio del Consep, las drogas que se consumen a edad más temprana son los inhalantes, a los 14 años, aproximadamente; las consumidas a edades mayores son los tranquilizantes y estimulantes, su consumo puede empezar a alrededor de los 25 años. Así,

también se estima que la marihuana es la droga ilegal más requerida en el Ecuador y se la consume desde alrededor de los 18 años.

No obstante y aunque también es una droga legal, las estadísticas en cuanto al cigarrillo arrojan datos diferentes, puesto que un 14,9% de los ecuatorianos han probado cigarrillo alguna vez en su vida, de esto la edad promedio en la que se consume son los 18 años de edad, según datos de estudios del Consep.

Luego, a diferencia de lo que se podría pensar el consumo de alcohol y drogas empieza tempranamente en hogares de padres casados y no de padres separados o divorciados, lo que nos demuestra que las familias disfuncionales ocasionan un daño aun mayor en sus hijos.

Y otro problema que se evidencia es la falta de comunicación entre padres e hijos porque, el resultado es el mismo en cuanto a la información que reciben los niños/as y adolescentes de padres unidos en conflicto permanente que a los hijos e hijas de hogares desintegrados por el divorcio, la separación o la muerte.

Tabla N° 49: Consumo de alcohol en adolescentes que asisten al colegio (en los últimos 30 días)

INDICADORES		2005	2008
		%	%
País		26.0	33.7
Sexo	Hombre	28.5	36.9
	Mujer	23.8	31.2
Grupo de edad	12-14 años	13.7	24.8
	15-17 años	36.3	42.1
Región	Costa	19.6	38.6
	Sierra	32.8	30.0
	Oriente	31,1*	38.1
Ciudades	Quito	37.1	43.7
	Guayaquil	21.7	30.5
	Otras ciudades		32.1

Fuente: Encuesta nacional sobre consumo de estudiantes enseñanza media, 2005- 2008,
Elaboración: SIISE

Resultados generados por la Encuesta Nacional sobre consumo de estudiantes de enseñanza media 2005- 2008, que toma en cuenta el número de adolescentes entre 12 y 17 años que asisten a colegios y consumieron bebidas alcohólicas durante el mes pasado, expresado como porcentaje de la población total de adolescentes.

En cuanto al alcohol, su consumo subió un 17,1. Un estudio reveló que el 12,7% de jóvenes de 14 años probaron o bebieron alguna vez alcohol y que el 60,7% probó una bebida alcohólica entre los 15 a 19 años.

Como se observa no hay mayor diferencia entre probar y beber el alcohol, la edad se incrementa en un solo año.

Luego, se determina que el consumo de alcohol aumentó entre el 2005 y 2008, el control de las autoridades sólo se registra en papeles y esto también es producto de que la edad para los menores de edad se haya reducido a 16 años, la mayoría de los adolescentes se creen adultos y los medios de comunicación les incita a estas actitudes, de mayores.

En cuanto a las regiones, en se ha incrementado el consumo entre el 2005 y 2008, pero en la Sierra disminuye la tasa, sin embargo, este dato no parece representativo porque entre las ciudades con más tendencia a beber alcohol, Quito tiene un índice elevadísimo de alcohol con relación a otras provincias. Así, para que se produzca este fenómeno cuenta el fácil acceso al licor, el control inadecuado de las autoridades, la gente inescrupulosa que comercializa el producto, la falta de atención de los padres y sobre todo la cultura de los ecuatorianos en general, donde se evidencia que no hay fiesta sin licor y que uno es más varón en el caso de los hombres y más adultos en general, si se intoxican con el alcohol y se repite la hazaña.

Tabla N° 50: Consumo de drogas ilícitas en adolescentes que asisten al colegio (en los últimos 12 meses)

INDICADORES		2005	2008
		Porcentaje (%)	Porcentaje (%)
País		5.1	8.5
Sexo	Hombre	7.8	12.2
	Mujer	2.9	5.5
Grupo de edad	12-14 años	3.6	5.6
	15-17 años	6.5	11.2
Región	Costa	3.7	10.7
	Sierra	6.8	6.8
	Oriente	4.1	11.0
Ciudades	Quito	8.8	13.7
	Guayaquil	4.6	7.3
	Otras ciudades		7.4

Fuente: Encuesta nacional sobre consumo de estudiantes enseñanza media, 2005- 2008
Elaboración: SIISE

Con respecto a las cifras pertenece a la encuesta sobre consumo en estudiantes de enseñanza media 2005 – 2008, que toma en cuenta el número de niños/as y jóvenes que consumieron algún tipo de droga durante el año anterior a la medición, expresado como porcentaje del total de niños/as que conforman la muestra de la encuesta.

Se refiere a la población de jóvenes de 12 a 17 años cumplidos, para la primera fuente, y de 11 a 22 para la segunda, que asiste a establecimientos de educación secundaria. Incluye a quienes usaron una o más de las siguientes sustancias: tranquilizantes, estimulantes ("quita sueño", anfetaminas, etc.), marihuana, hachís, base ("maduro con queso" o "bazuco"), cocaína, inhalantes, alucinógenos (LSD, floripondio, ayahuasca, San Pedro, etc.) o heroína.

Sobre el tema un estudio comparativo realizado por el Observatorio de Drogas revela que desde 1998 el consumo de drogas ilícitas ha aumentado en un 8.7%. No obstante, en 2005 y hasta la fecha (2009) fueron aumentadas al estudio drogas como el crack, el opio, la morfina, drogas vegetales.

Asimismo, el Observatorio de Drogas, afirma que hay una "nueva moda", la del éxtasis.

Al igual que la tabla anterior se evidencia que los varones consumen más drogas ilícitas que las mujeres, al respecto se dirá que también influye el trato que tienen los varones en la sociedad y los ritos de iniciación que por absurdo que parezca muchas veces coinciden en la familia, con la primera borrachera y en grupo de amigos, con la primera vez que se consumió droga.

Llama la atención el repunte de los índices del consumo de droga en general en el 2008 tanto en las edades de 12-14 y de 15-17 siendo la edad de 12 años una dato raro, pero en este número es representativo los adolescentes que viven en las calles o sin padres.

Luego, como se ve en el siguiente grupo de datos el consumo de droga se mantiene en un 6.8 en la Sierra con relación a las otras regiones, pero otra vez Quito despunta con unos datos altísimos, es que las mafias rusas, colombianas y demás han hecho de Quito su centro de comercialización más importante.

Finalmente, se dice que aunque la Policía realice operativos, ellos nada pueden hacer sin el apoyo real de los padres y de la comunidad.

También, se añade que las drogas se consumen dependiendo a los estratos sociales. Como por ejemplo, el consumo de marihuana y cemento de contacto en las clases baja y media baja, por la capacidad adquisitiva de estos colectivos. Y el consumo en clases media y media alta de cocaína, heroína, éxtasis y otras. Pero esto no se puede generalizar, según los expertos, puesto que en unas entrevistas realizadas en los colegios privados de Quito, a estos adolescentes les gusta consumir cemento de contacto.

Del mismo modo, el Observatorio de Drogas, afirma que hay una "nueva moda", la del éxtasis. Sin embargo, "a este estuperfaciente acceden jóvenes de mejor capacidad adquisitiva". También se añade que los jóvenes han aumentado su capacidad adquisitiva, puesto que a raíz de la migración "los muchachos tienen más dinero para gastar"

Y los expertos recalcan que para prevenir estos casos de consumo de droga, los padres deben comunicarse con sus hijos y saber "leer" a tiempo las señales que muestran, como son: ojos rojos, comportamiento agresivo, entre otros síntomas que pueden mostrar los adolescentes consumidores de droga.

Los hechos:

- a) Que la incidencia para consumir drogas en cuanto a que si los padres son casados, unidos, separados, viudos o divorciados, es cada vez menor. Lo verdaderamente importante es el hecho de conversar con los hijos a cerca de estos aspectos y saber llevar un control a cerca de las actividades de ellos, determinando así comportamientos anómalos que puedan ser producto del consumo de drogas.
- b) La edad así mismo ya no es un factor determinante, ya que se muestra que en la actualidad los adolescentes que consumen son más jóvenes, por, llamase curiosidad o incidencia de los amigos, este aspecto es relativo.
- c) Este problema social no ataca a un sector de la población, sino que está a nivel nacional por eso es menester crear políticas públicas para controlar este mal. Ya que no es determinante el estrato social o el grupo étnico, se debería crear programas que incluyan a adolescentes de toda condición y que ellos de su testimonio ante la sociedad entera. Dichas políticas públicas deberán integrar no sólo al adicto y demás organismos que trabajan en esta causa, sino y sobre todo la sociedad civil, la que es el principal rector e inspector de las actitudes y comportamientos de los afectados.
- d) El sistema jurídico forma gran parte del problema y de la solución, endurecer las penas no es la solución, sino que éstas sean proporcionales al como se ha cometido el delito, es decir de qué manera se ha participado en el mismo.
Ya que la droga existe y se propaga porque hay consumidores.

4.3 Trabajo Infantil

Si bien la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia establecen en su articulado la importancia de proteger a la niñez y adolescencia de toda forma de explotación, el tema del trabajo infantil es muy común.

En los siguientes artículos se detalla que dice la legislación del Código de la Niñez y Adolescencia al respecto:

Art. 81.- Derecho a la protección contra la explotación laboral.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la

explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación.

Art. 82. Edad mínima para el trabajo. Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país.

Art. 83. Erradicación del trabajo infantil. El Estado y la sociedad deben elaborar y ejecutar políticas, planes, programas y medidas de protección tendientes a erradicar el trabajo de los niños, niñas y de los adolescentes que no han cumplido quince años. La familia debe contribuir al logro de este objetivo.

En oposición a las letras, la realidad reporta lo siguiente:

Tabla N°51: Niños y Adolescentes que trabajan, por edades

Edades	Niños que trabajan y estudian	Niños que solo trabajan	Niños que solo estudian	Niños que no trabajan y no estudian	Niños que trabajan	Población
5	1.00%	0.50%	76.70%	21.80%	1.50%	254.519
6	2.10%	0.60%	90.50%	6.80%	2.70%	273.833
7	3.40%	0.20%	93.30%	3.10%	3.60%	314.526
8	4.50%	0.30%	91.80%	3.30%	4.80%	327.776
9	7.80%	0.40%	90.00%	1.80%	8.20%	298.770
10	9.10%	0.40%	88.00%	2.60%	9.40%	331.993
11	9.50%	1.60%	84.80%	4.00%	11.10%	280.412
12	11.60%	3.80%	79.10%	5.50%	15.40%	304.764
13	11.20%	7.20%	74.40%	7.20%	18.40%	284.654
14	13.70%	12.80%	64.70%	8.80%	26.60%	297.840
15	12.50%	16.80%	60.20%	10.50%	29.30%	279.473
16	12.20%	20.80%	55.50%	11.50%	33.00%	270.999
17	12.30%	21.50%	50.30%	15.90%	33.80%	250.973

Fuente: Encuesta de empleo y desempleo, ENEMDU- INEC, 2004
Elaboración: SIISE

Si el trabajo ya representa un rol no determinado para la niñez y adolescencia, la violación de derechos hace de esta realidad sea más grave aún. La tabla superior nos muestra una cantidad significativa de niños, niñas y adolescentes que se dedican solo a trabajar y no asisten a la escuela.

Por lo general los casos no son aislados y los niños y adolescentes que no estudian, también carecen de acceso a la salud y a otras formas de protección.

Tabla N°52: Niños, niñas y adolescentes trabajadores sin remuneración

INDICADORES	Promedio (%)	Población trabajadora	
País		64.60%	559.949
Sexo	Hombre	60.00%	359.566
	Mujer	72.80%	200.383
Grupos de edad	5 a 11 años	91.70%	125.281
	12 a 14 años	68.50%	178.389
	15 a 17 años	48.60%	256.279
Etnia	Indígena	79.90%	163.376
	Afroecuatoriano	63.40%	27.272
	Mestizos, Blancos, otros	57.90%	369.301
Quintiles de Ingreso	20% más pobre	84.60%	187.096
	2do. Quintil	61.60%	140.749
	3er. Quintil	50.30%	107.984
	4to. Quintil	49.00%	81.355
	20% más rico	50.80%	41.640
Área Residencial	Urbano	43.00%	172.314
	Rural	74.20%	387.635
Región Natural	Sierra	69.20%	319.989
	Costa	52.90%	194.768
	Amazonía	82.50%	45.192
Provincia	Azuay	51.70%	34.875
	Bolívar	80.00%	19.683
	Cañar	76.80%	19.297
	Carchi	55.80%	7.694
	Cotopaxi	78.80%	41.399
	Chimborazo	83.80%	46.025
	El Oro	25.10%	13.770
	Esmeraldas	75.50%	24.512
	Guayas	43.40%	77.867
	Imbabura	60.70%	21.923
	Loja	80.60%	29.591
	Los Ríos	58.70%	30.660
	Manabí	62.50%	44.249
	Pichincha	58.60%	62.196
Tungurahua	63.20%	37.306	

Fuente: Encuesta de empleo y desempleo, ENEMDU- INEC, 2004
Elaboración: SIISE

Una forma de explotación al sector en estudio es la falta de remuneración para su labor. Se introduce a la niñez y adolescencia dentro del sistema productivo, pero se les anula como sujetos al no reconocer su trabajo.

Son los niños y niñas de 5 a 11 años los que son más explotados con frecuencia, esto posiblemente por dos razones: la primera está relacionada a la ternura que generan, por lo

que les hace más hábiles para las ventas informales; y la segunda, porque se los supone como sujetos sin conciencia de sus derechos y de fácil influencia.

Los niños y adolescentes del sector rural son los que han asumido en mayor cantidad la responsabilidad de trabajar. En la mayoría de los casos este sentimiento de responsabilidad es generado en su misma familia, como forma de sostén de la misma. Nuevamente se observa que la mayoría de casos, de esta forma de violencia, se produce en la región sierra, siendo Tungurahua la provincia con el mayor índice de casos.

4.4 Embarazo y abuso sexual en adolescentes.

Esta problemática, es la forma de violencia física y psicológica más directa hacia al género femenino, donde se observa los siguientes datos:

Tabla N° 53: Edad del primer abuso sexual

INDICADORES		Edad al primer abuso sexual (sin penetración)							No. de casos
		<10	10-14	15-19	20-24	25-29	30 ó más	NS/NR	
País		17.9%	25.2%	33.3%	9.6%	5.1%	6.7%	2.2%	342
Edad	15-24	16.5%	30.3%	42.1%	6.5%	0.0%	2.6%	2.0%	111
	25-34	22.3%	24.6%	27.3%	10.3%	7.9%	6.0%	1.6%	126
	35-49	15.3%	19.1%	27.3%	13.0%	9.3%	12.8%	3.1%	105
Estado civil o conyugal	Casada/unida	16.9%	28.2%	35.7%	8.4%	5.5%	3.5%	1.8%	196
	Separada/divorciada/viuda	9.8%	22.3%	32.5%	7.9%	3.8%	20.9%	2.8%	53
	Soltera	23.0%	22.5%	30.5%	11.9%	5.2%	4.4%	2.5%	93
Grupo étnico	Indígena	10.2%	33.2%	30.7%	3.5%	3.1%	10.1%	9.1%	28
	Mestizo	20.0%	25.2%	31.3%	9.4%	5.7%	6.3%	2.1%	267
	Blanco	0.0%	25.0%	59.8%	10.9%	0.0%	4.3%	0.0%	25
	Otro	*	*	*	*	*	*	*	22
Nivel de instrucción	Ninguno/primario	5.4%	36.1%	30.3%	12.4%	4.9%	7.9%	3.1%	147
	Secundario	21.2%	20.9%	39.7%	7.6%	4.7%	5.0%	0.9%	133
	Superior	35.0%	13.6%	24.8%	8.4%	6.5%	8.1%	3.6%	62
Quintil económico	20% más pobre	4.3%	28.2%	37.3%	13.3%	2.5%	9.2%	5.2%	69
	2do. Quintil	20.7%	33.9%	26.4%	6.3%	3.8%	7.9%	0.9%	87
	3er. Quintil	18.7%	23.1%	41.1%	9.3%	5.8%	2.0%	0.0%	68
	4to. Quintil	15.3%	16.2%	38.7%	13.6%	12.0%	4.1%	0.0%	59
	20% más rico	29.3%	23.0%	23.8%	6.1%	1.3%	10.7%	5.9%	59
Área	Urbana	19.8%	21.9%	34.3%	10.3%	5.0%	7.2%	1.4%	216
	Rural	12.8%	34.0%	30.8%	7.6%	5.5%	5.2%	4.2%	126
Región	Sierra	20.3%	21.9%	35.4%	9.1%	6.3%	3.0%	3.9%	219
	Costa	14.1%	28.7%	30.1%	11.8%	3.2%	12.2%	0.0%	95
	Amazonía	*	*	*	*	*	*	*	23
	Insular	*	*	*	*	*	*	*	5

Fuente: Encuesta demográfica de salud maternoinfantil, ENDEMAIN- INEC, 2004 * Menos de 25 casos

Elaboración: SIISE

Esta tabla, lo que nos muestra principalmente es que los abusadores sexuales, tienen como víctimas a hombres y mujeres de entre 10 y 19 años, aunque por lo general los niveles son homogéneos en cuanto al grupo étnico donde se producen las violaciones, en el sector indígena hay mayor número de casos.

Y pese a que en ciudades como Guayaquil se ha producido un repunte en la violencia sexual, en los datos por región la Sierra tiene mayor cantidad de casos, esto por incidencia del grupo indígena; sin embargo y paradójicamente los casos que se contabilizan son los de las denuncias y aquí se observa un rango eminentemente inferior comparado con lo que en la realidad ocurre.

Llama la atención en la tabla que los víctimas, son en mayor porcentaje solteras, mestizas, con educación superior pertenecen al quintil más rico de la población, están en las zonas urbanas y son serranas, estos son datos que contrastan con lo que nos muestran los medios, donde las agresiones de este tipo son generalmente en la costa, contra niñas indefensas y mujeres humildes.

Luego, se considera para tener mayor número de elementos para el análisis, el factor jurídico es muy importante, por eso a continuación se detalla: número de denuncias, tipos de abusos sexual, víctimas, victimarios y seguimiento de la justicia a este tipo de casos.

➤ **Denuncias de violencia sexual:**

Frente a la idea generalizada de que las violaciones ocurren en despoblados o fuera de la casa, las cifras muestran que las violaciones, en un 83.1%, se cometieron en la casa de la víctima o del agresor

Tabla N°54: Denuncias de Violencia sexual por lugar de agresión (en Quito y Guayaquil - 2005 -2008)

Lugar	Número	Porcentaje
Casa	1.761	50.7%
Calle	1.372	39.5%
Despoblado	150	4.3%
Trabajo	32	0.9%
Otro/ no registra	156	4.5%

Fuente: Censo Juzgados de Instrucción - Quito y Guayaquil -2008
Elaboración: Autoras

- Casi el 70% de esas violaciones tuvieron como víctimas a niñas y adolescentes entre 10 y 19 años de edad.
- Según el CEIME, a pesar de que en ese mismo lapso se reportaron 19 casos de violación sexual con muerte inmediata de la víctima, los archivos carcelarios sí lo registraron cinco reclusos por esta causa y de ellos sólo tres fueron sentenciados.
- Casi el 80% de las violaciones denunciadas en las ciudades de Quito y Guayaquil fueron cometidas por padres, padrastros, familiares, amigos o conocidos de la víctima.
- Entre los violadores, hubo un mayor porcentaje de casados que de solteros: el 53.09% registraba de Estado civil el de casado o en unión libre, y el 46.91%, de soltero.
- Ninguno de los agresores tenía antecedentes criminales o de otro tipo delincuencia.
- De 1.548 denuncias sexuales en Quito, únicamente se apresaron a 280 hombres; de ellos sólo 150 estuvieron detenidos entre uno y dos días y 13 menos de ocho días; 14, más de ocho días y 103 sólo visitaron por unas pocas horas las comisarías e intendencias.
- De 1.923 denuncias por delitos sexuales cometidos en Guayaquil, únicamente 61 acusados fueron reclusos y se emitieron apenas 41 sentencias condenatorias.

Otras cifras alarmantes, nos muestra la Fiscalía del Estado:

- En 516 expedientes de abuso sexual que se registraron en el 2006, 305 casos se dieron con víctimas entre 10 y 19 años de edad, siendo mujeres en 286 casos y varones en 9 casos. El segundo dato significativo es de 109 casos en edades entre 0 y 9 años de edad, siendo víctimas las mujeres en 91 casos y los varones en 18 casos.
- En los casos de abuso sexual infantil se reportó 151 expedientes de los cuales 77 casos (51%) fueron abuso sexual no incestuoso y 74 casos (49%) se confirmaron como incestuosos.

- En los motivos de la denuncia, en 74 expedientes se observa que el 1% obedece a actos de pornografía, el 1% a maltrato, el 4% a acoso sexual, 45% a violación y 45% a actos sexuales sin acceso carnal.
- En el parentesco con los abusados se determinó en los 74 expedientes, 41% relación con el padrastro, 26% con el padre, 18% con los tíos, 10% con los primos, 1% con la madrastra, 1% con el hermanastro, 1% con el abuelo, 1% con la abuela y 1% con el hermano.
- Quien denuncia la agresión: la madre en 45% de casos, el padre 12% de casos, las instituciones el 11% de casos, la víctima en el 5% de casos y abuelos y tíos finalmente.
- De estos 74 casos, 11 casos contaron con seguimiento, 63 sin seguimiento, 0 casos sin sanción y los 74 casos son sanción.
- Finalmente, en el 2008 con la Complejización de la justicia se observan del 100% de casos, el 1% con sentencia condenatoria, el 1% con sentencia absolutoria, desestimaciones en un 44%, conversiones en un 50%, sobreseimiento en un 2% de casos, inhibiciones en 1% de casos y procedimientos abreviados en un 1% de casos⁴⁶.

Los datos antes presentados nos muestran que el aparataje de la sociedad en general, tiene desequilibrios, por una parte están las personas que ni siquiera pueden reconocer que ellas o sus allegados son víctimas de abuso sexual, pero lo más grave está en la personas que no denuncias estos actos.

Y no es relevante sólo el hecho de que se pierda credibilidad en la justicia, ante la impunidad y los mecanismos que tiene la justicia cuando alcanza a llegar al infractor. Es preciso ir más allá, donde las personas no denuncian por temor al agresor, el sistema de protección de víctimas y testigos no sólo es deficitario sino que en la realidad, fuera del papel no existe.

El endurecimiento de las penas en el sistema jurídico no es la única opción o por lo menos no la más viable si la gente no denuncia, la complejidad del Derecho en el país, deja a los agresores libres. Mecanismos como la conversión hacen que los agresores no sólo no temen a la justicia y por ende vuelvan a delinquir sino que la sociedad no los identifica y

⁴⁶ Datos proporcionados por la Fiscalía Nacional del Ecuador (2008)

siguen con otras víctimas, no se puede quitar en carácter público de estos actos y dejar a las víctimas, desamparadas de la sociedad ante sus infractores.

Por otro lado las desestimaciones, deben hacerse por un solo juez, sino por varios ya que la probidad de uno será juzgada por los otros jueces, así se garantizará la transparencia y la verdad en los casos.

Las garantías del Estado de Derecho, pareciera que no alcanza a defender del abuso sexual, es necesario partir desde la dignidad del ser humano, porque este derecho a no ser abusado, es un derecho civil y político es menester de la sociedad entera, junto con las políticas públicas del gobierno y demás organismos proteger y garantizar al abusado y al no abusado.

Es necesario crear políticas públicas en un cuanto a identificación del agresor en hombres y mujeres, en ricos y pobres, en mestizos e indígenas. Y al ser las mujeres el grupo mayormente abusado en el entorno familiar y afuera es prioritario, que las mujeres tomen conciencia de los tipos de defensa para saber reaccionar ante los agresores.

➤ **Embarazos adolescentes:**

Pese a que en los últimos años, se produjo en el Ecuador una más amplia divulgación del uso de anticonceptivos, las cifras muestran, en un grupo de 2.556 mujeres entre 15 y 24 años, activas sexualmente, que sólo el 48,7 por ciento usa anticonceptivos. El acceso al mismo depende también del nivel de instrucción y sin duda del factor económico.

Tabla N°55: Porcentaje de mujeres que usan anticonceptivos en su relación sexual - Mujeres activas sexualmente de 15 a 24 años de edad

Estado Civil	Porcentaje de activas Sexualmente	# de Casos	Porcentaje usando anticonceptivos	# de Casos
Casada/ unidas	75.3%	2.080	49.9%	1.534
No unidas	12.1%	476	33.9%	55
Total	61.1%	2.556	48.7%	1.589

Fuente: ENDEMAIN - 94

Elaboración: Diario Hoy

En el Ecuador, dos de cada diez chicas que tuvieron relaciones sexuales, iniciaron sus experiencias entre los 12 y 14 años. Según los adolescentes, casi siete de cada diez mujeres

adolescentes hacen el amor. Y prácticamente todos, varones y mujeres adolescentes, conocen casos de chicas de su entorno que han quedado embarazadas.

Particularmente, el los niños y adolescentes su existencia en gran parte depende de sus afectos y es precisamente donde los padres deberían hacer su papel ya que con afecto y comunicación, se podría evitar los famosos embarazos no deseados. La inmadurez sin duda es el elemento central, ya que en la actualidad tanto los niños como adolescentes, pretenden saltarse etapas de la vida y estas son las consecuencias.

El divorcio entre padres e hijos en la actualidad se hace abismal y muchos padres son responsables del fracaso de sus hijos, la incomunicación y en especial para determinados temas como el de enamorados, sexo, resulta incómoda y sin significado en varios sectores de la sociedad, como lo demuestra el Diario Hoy, con estas estadísticas de la DNI:

◆ **Has conversado con tu papá sobre tus enamorados (as)?**

NSC	6 %
SI	18 %
NO	70 %
A veces	6 %

◆ **Has conversado con tu mamá sobre tus enamorados (as)?**

NSC	4 %
SI	32 %
NO	54 %
A veces	10 %

Fuente: Defensa de los Niños Internacional (DNI)

El repunte de los embarazos en las menores de 14 años de edad, con un 74%, encendió la alarma de sociedad ecuatoriana y pone en evidencia el deficiente programa de gobierno impulsado desde el 2008, para prevenir el embarazo en este sector de la población, sin embargo, el gobierno no es en su totalidad culpable.

El entorno, en este sentido es un importante factor, principalmente en regiones rurales de la Sierra y Costa, donde adolescentes que son producto de no tener una planificación familiar, reproducen el mismo patrón de sus madres y demás parientes. Es así que no es alarmante el número de madres adolescentes si también el de madres multíparas.

Y más aun es importante el entorno de la sociedad, donde ser modernos implica hacer alusión a la sexualidad y es que siguiendo a Foucault con la modernidad despertamos de la

represión, en todo sentido. Vivir a plenitud la sexualidad es abrir los ojos y por ende un camino para conocer.

Los niños y adolescentes por medio de nombrar y vivir lo que antes era innombrable, pero que estaba presente en la sociedad se convierten en adultos y conocen el mundo a través de él, lo que ha generado que se tropiecen en este aspecto ya que al no contar con la madurez suficiente y no surgir esta necesidad de ellos mismos, pretenden ser distintos y cometiendo así errores, los que muchas veces amenazan su integridad como personas.

Por otra parte, la fecundidad en el Ecuador es particularmente alta así lo demuestra el diagnóstico basado en estudios del Ministerio de Salud Pública (MSP), el INEC, la Encuesta (Endemain) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), donde el Ecuador en el promedio de fecundidad es de tres hijos por mujer, pero las cifras aumentan a cinco si se analiza a las mujeres más pobres y suben a 6 en las mujeres que no tienen instrucción. Aquí es muestra el grupo étnico indígena donde se concentra el mayor número de mujeres fecundas.

Si se parte de esta conjetura la iniciativa del presidente Rafael Correa, de una campaña agresiva de anticonceptivos gratuitos no sería la mejor solución al problema, recordemos que algunos anticonceptivos, no protegen de enfermedades venéreas.

El anuncio presidencial se inscribe en la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (Enipla), en la que varios ministerios trabajaron durante cinco meses analizando datos sobre la situación del embarazo del adolescente, En este diagnóstico destaca que las políticas sobre el uso de métodos de planificación familiar han estado centradas en las mujeres, 99,67% de las ligaduras, mientras que la esterilización en los hombres mediante las vasectomías es menor al 0,5%. Pareciera que lo de “cuidarse” en el tema de tener hijos es cuestión sólo de las mujeres.

El MSP, a través de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, invirtió en planificación familiar \$ 7,4 millones en el año 2008 y \$ 8 millones en el 2009, pero ¿por qué las cifras de maternidad en adolescentes continúa subiendo, pese a que las estrategias de planificación familiar datan de hace más de una década y el Plan de Prevención del Embarazo en Adolescentes en este Gobierno tiene casi tres años?

Nieto, funcionario del gobierno, reconoce que pese al trabajo realizado las cifras no bajan. Con la Enipla, que será aplicada y coordinada por cuatro ministerios: Salud, Educación, de Desarrollo Social y de Inclusión Económica y Social, se busca fortalecer 140 servicios diferenciados para adolescentes, así como las unidades de salud del país (2.800) para atención y medicinas gratuitas, entre ellas los anticonceptivos.

Este problema gira en torno a varios vectores, salud, dinero y educación, pero se piensa que el punto central del que se debe partir es la educación, esto logrará que en la mentalidad de la gente se instaure una cultura de planificación, la que no sólo nos previene de embarazos no deseados sino y sobre todo protege nuestra integridad como hombres y mujeres sexuales.

Las políticas públicas no tienen resultados, sino se involucra a la sociedad en general, orientación sexual se debería recibir en escuelas, colegios y en cualquier institución de la sociedad, no sólo para actuar de mejor manera con nosotros mismos, sino con los nuestros.

Ya que se considera una de las principalmente de las causas de este repunte la falta de comunicación de padres e hijos, pues, la niña o adolescente sino se desarrolla en un ambiente de confianza y tolerancia en su familia buscará respuestas donde no debe, con personas inexpertas de su misma condición.

El Estado de Derecho y su ideología de ciudadanos productores, no puede costear a los hijos de los que eran potencialmente productores. Es así que se descubre las falencias de este sistema, pero una salida sería el invertir en capacitación a los trabajadores, para que sepan cómo dirigirse ellos mismos y sepan también, llegar a sus hijos y allegados, para poder progresar.

Finalmente, la política pública tiene destinatarios concretos, pero en esta ocasión deberíamos todos ser los destinatarios para lograr beneficios para toda la sociedad.

CONCLUSIONES FINALES:

El panorama ecuatoriano, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, tiene fuertes conflictos sociales, que se han cristalizado en las demandas de los diversos grupos humanos, marcando así coyunturas propias en la historia. De estos, el grupo más abandonado históricamente ha sido el de la niñez y la adolescencia.

Muchas veces invisibilizados y otros restados en importancia, los niños, niñas y adolescentes constituyeron una realidad poco tomada en cuenta a nivel público, lo que degeneró en la escasa producción de políticas públicas en su beneficio.

Remontándonos a breves rasgos en la historia del Ecuador, podremos observar que ya entrada la modernidad, alrededor del siglo XVIII, todavía no habían muestras significativas de la respuesta estatal frente a este grupo etario. No es sino hasta el apareamiento de las recomendaciones internacionales, finales del siglo XX, no como único factor pero si como el de mayor peso, que se colocó en entredicho las actuaciones del gobierno de turno, con lo que, empezó a generarse una verdadera preocupación por esta problemática.

De esta manera nuestra pregunta de investigación es: ¿Cómo el Estado ecuatoriano asumió la responsabilidad del grupo etario de la niñez y adolescencia bajo la modalidad de una política pública? Frente a la cual nos aventuramos a dar las siguientes hipótesis:

a) Si bien no hay una Teoría del Estado ecuatoriano, las aproximaciones teóricas del Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho, ambos de origen europeo, permite comprender como dan cabida a una política pública de la niñez y adolescencia, sin que en nuestro país se haya consolidado estos tipos de Estados.

b) Basándonos en una comprensión del Estado, consideramos que en el Ecuador, a partir del retorno a la democracia, desde 1979 hasta el año 2010, se puede visualizar como el Estado por medio de un proceso lento y paulatino reconoce a la niñez y adolescencia como política pública.

c) La problemática de la niñez y adolescencia en base a los indicadores de educación, salud y nutrición, en el periodo seleccionado, muestran a un Estado todavía ineficiente y a una sociedad que no logra superar las viejas costumbres de proteccionismo y violencia contra el grupo humano en estudio.

Por lo tanto, nuestra investigación posee reflexiones que engloban el accionar del Estado, cuyo desenvolvimiento marcará la manera en que este se vincula con los individuos y colectivos que conforman la sociedad, debido a esto, creemos importante su estudio puesto que determina la comprensión de la relación entre el Estado y este grupo etario, como prioritario para la política nacional.

Comprometidas en nuestra realidad social, estamos convencidas de que la presente investigación aportará conocimientos relevantes, en la medida en que pondrá a prueba las hipótesis planteadas, desarrollando así, cuestiones como: el abordaje del Estado y las políticas públicas, la inclusión social y los derechos humanos.

Si bien, aceptamos las limitaciones propias de un estudio de pregrado, este intento de reflexión puede abrir las puertas a futuras investigaciones. Por lo que, ponemos en consideración la siguiente estructura de investigación:

La investigación se situará desde el retorno a la democracia, 1979, tomando en cuenta a esta etapa como un punto de partida temporal, sin antes reconocer que la democracia en el Ecuador, más allá de las cuestiones electorales, se ha constituido como un fundamento para la creación de las instituciones públicas y programas sociales como se reflexionará en lo posterior.

Cabe entonces mencionar que la estructura del texto se encuentra dividida en dos partes: la primera, por consideraciones teóricas y conceptuales; y la segunda, por un análisis en datos empíricos de la situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador. Los componentes teóricos – conceptuales permiten dar luz para el análisis empírico.

La primera parte a su vez se encuentra constituida por: 1) Construcción de los conceptos: niñez y adolescencia; 2) Las teorías del Estado Benefactor, el Estado de Derecho y el apareamiento de la Seguridad Social; y 3) Políticas Públicas. En esta primera parte se ha hecho uso de autores como Philippe Ariès, para definir el concepto de niñez y adolescencia; a Claus Offe y Emilio Tenti Fanfani, en el Estado Benefactor; Norberto Bobbio, Jürgen Habermas y John Rawls para la definición del Estado de Derecho; y para el desarrollo de las políticas públicas a autores como John Polanski, Otto Bismarck y Francis Fukuyama.

La segunda parte aterriza las teorías desarrolladas previamente, y haciendo uso de ellas analiza el caso ecuatoriano. Con este fin, se elaboraron dos amplios capítulos en donde se detalla el comportamiento del estado Ecuatoriano frente a los niños, niñas y adolescentes.

En el primer capítulo – segunda parte- se hace una descripción histórica de la realidad ecuatoriana, las doctrinas de tratamiento a la niñez y adolescencia y los lineamientos bajo los cuales el Estado asumió el deber de protección a este sector. Además de ensayar la forma en que fueron asumidos los conceptos de beneficencia y asistencia en el Ecuador.

Posteriormente, en el segundo capítulo, y con el fin de hacer un análisis más detallado de la evolución en el tema de niñez y adolescencia, se ha dividido el tiempo de investigación en tres etapas, nominadas según la generación de políticas públicas, dando como resultado las siguientes: Primera etapa: Las escasas muestras de la política pública de la niñez y la adolescencia, que va de 1979 a 1996; Segunda Etapa: La consolidación de nuevas bases legales como soporte de la política pública de niñez y adolescencia, de 1996 a 2007; y Tercera Etapa: Hacia la consolidación de las políticas públicas de niñez y adolescencia con carácter nacional y con enfoque de derechos, que se extiende de 2007 hasta el 2010.

En cada una de estas etapas se detalla la realidad social y política, las principales políticas públicas, avances legislativos y de forma particular como incidieron en los sectores de educación y salud. Todo esto servirá de insumo para concluir en la postura del Estado frente a este grupo etario.

Reconociendo la complejidad del tema, la tercera etapa se extiende en la consideración de problemáticas frecuentes, tan condenables y críticas en los momentos actuales, como: maltrato infantil, mendicidad, trata y tráfico con fines de explotación (sexual, laboral, etc.), embarazo adolescente, violaciones sexuales, drogadicción y la percepción de la niñez y adolescencia con respecto al cumplimiento de sus derechos.

Metodológicamente, el tipo de investigación que se expone es descriptiva en la medida en que la preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales sobre la situación de la niñez y adolescencia, además responde también a la investigación Explicativa puesto que se busca el por qué de los hechos, estableciendo relaciones de causa- efecto, basándonos en criterios analíticos y comparativos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. Además se hace uso tanto de una base teórica como de una empírica, contrastadas a lo largo del trabajo, donde se hace uso del método

deductivo de investigación donde partimos de datos generales de la niñez y adolescencia para llegar a una conclusión de tipo particular sobre el accionar del Estado en la ejecución de políticas públicas.

Finalmente, creemos que se ha escrito poco sobre la niñez y adolescentes a nivel sociológico político, por lo que, la presente Disertación de Grado, quiere dar ese aporte.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS:

AGUILAR Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Editorial México D.F, 1900.

ARIÉS Philippe, *El niño y la Vida Familiar en el Antiguo Régimen*, Editorial Taurus, Madrid, 1987.

ARCOS Carlos; GARCÍA Fernando, *Familias y Niños en el Contexto de la Migración, la Urbanización y la Crisis en el texto La Crisis y el Desarrollo Social en el Ecuador: La especial situación de la infancia 1980-1990*, Editorial el Conejo, DYE, UNICEF, Ecuador, 1990.

AZKUE ANTZIA, *Koldo: Irrintzi*, Edición del autor, Bilbao, 2007

BOBBIO Norberto, *Diccionario de Política*, Siglo veintiuno editores, España, 1976

BUAIZ Yuri, *Introducción a la Doctrina para la Protección Integral de los Niños, Venezuela*, 2009

BUNGE Mario s.a., *La Ciencia: su método y su filosofía*, Ediciones Nacionales, Bogotá 1959.

CASADO Demetrio, *Introducción a los Servicios Sociales*, Editorial Popular, Madrid España, 1997

CASTEL Robert, *La Seguridad Social en el Estado Protector*, Paidos, Barcelona, 2006.

DELGADO Buenaventura, *Historia de la Infancia*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000

DE LA TORRE Patricia, “*La Junta Beneficencia de Guayaquil*”, Ecuador, 2006.

DEUBEL Roth, *Políticas Públicas en Sistemas Críticos. El caso latinoamericano*, Paidos, España, 2002.

GALLARDO Helio, *Derechos Humanos como movimiento social*, Ediciones desde abajo, Colombia, 2006

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, *XX Premio Internacional Menéndez Pelayo*, Paidos, Barcelona, 2006.

GUTIÉRREZ DE GONZÁLEZ Consuelo, *Línea de Investigación en Políticas y gestión de sistemas educativos 2002*, Mino y Dávila, Buenos Aires, 2003.

GIDDENS Anthony, *El Futuro del Estado Benefactor*, Alianza, Madrid, 1989.

GINER Salvador, *Diccionario de sociología*, Alianza, Madrid, España, 1900.

GOODIN Robert E, *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003.

GROS Espiell, *La organización Internacional del Trabajo Y Los Derechos Humanos*, Editorial Universitaria de Buenos Aires SEM, Argentina, 1986.

HABERMAS Jürgen, *Discurso Filosófico de la Modernidad*, Gedisa, Barcelona, 2002.

HUNTINGTON Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Biblioteca de Economía Política, Sociedad, Fondo de Cultura, México 2000.

INSUASTI Ernesto, LO VUOLO, Rubén, TENTI FANFANI, Emilio, *El Estado Benefactor: un paradigma en crisis*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1991

LAHERA Eugenio, *Introducción a la Política Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

MOLINER María, *Diccionario de Uso del Español*, Editorial Gredos, Madrid, 2000

OFFE Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1994

ROSANVALLON Pierre, *La Nueva Cuestión Social: Repensar el Estado Providencia*, Manantial, 1995

SCHNAPPER Dominique, *La democracia providencial: Ensayo sobre la igualdad contemporánea*, Homosapiens Ediciones, Argentina, 2004

TENTI FANFANI Emilio, *El Estado Benefactor*, Mino y Dávila, Buenos Aires, 1991

THÉRET Bruno, *Sistemas de Protección Social y Representación Política, una perspectiva comparativa y estructural en el texto Crecimiento equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, Colección Estudios sobre protección social; T2, Bogotá, 2006.

UNZUE Martin, *Nueva Racionalidad en el Estado Poskeynesiano (una revisión de la relación entre lo público y lo privado)*, Ariel, Barcelona, 2000.

RAWLS John, *El liberalismo político*, Crítica, 2004.

RAWLS John, *Libertad, igualdad y derecho: las conferencias Tanner sobre Filosofía moral*, Ariel, Barcelona, 1988.

RABOTNIKOF Nora, *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, Alianza, Barcelona, 1993.

PARSONS Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del de políticas públicas*, Paidós, Barcelona, 2005.

REVISTAS Y PUBLICACIONES:

GARCIA, Bertha, El 20 de abril: “Presente y pasado de un proyecto militar corporativo”, Revista 23 de la Iconos, Julio 2005

“Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005”, realizado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

“Programas del Ministerio de Salud (Ecuador)”, 1980.

“Anuario de Estadísticas Vitales del INEC”

“Estado Mundial de la Infancia 2007” de UNICEF

“Encuesta Nacional sobre consumo de estudiantes de enseñanza media 2005- 2008”, realizado por el Consep

INTERNET:

EDUCAR.ORG. Internet:

<http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/OtrosAutoresdeLaLiteraturaUniversal/Rousseau/Emilio/LibroI.asp>

AMNISTIA INTERNACIONAL, “Historia de la infancia”. Internet:

<http://www.amnistiacatalunya.org/edu/es/historia/h-violen.html>

UNICEF,” La infancia amenazada estado mundial de la infancia 2005”. Internet:

<http://www.unicef.org/spanish/sowc05/fullreport.html>

IPEC, “Formas de trabajo infantil”. Internet:

<http://white.oit.org.pe/ipec/pagina.php?seccion=6&pagina=237>

UNICEF, “La trata de niños y niñas”. Internet:

http://www.unicef.org/spanish/protection/index_exploitation.html

MERCABA.ORG, Cap. III “Las órdenes mendicantes”, Internet:

http://www.mercaba.org/fichas/iglesia/ht/8-03_capitulo.htm

EUMED.NET, “La ley de los pobres”. Internet:

<http://www.eumed.net/tesis/jcrc/C-07.pdf>

DIPUTADOS. GOB.MEX, “Seguridad Social”. Internet:

http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/9_ssocial.htm#_ftn1

REVISTA JUDICIAL, “Interés Superior del Niño y de la Niña”. Internet:

http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4668&Itemid=426

ECLAC.ORG, “Naciones Unidas, Consejo Económico y Social” Internet:

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/40869/EL_NIO_1982-83_COMPLETO.pdf

BCE.FIN.EC, “La economía ecuatoriana 10 años después de la dolarización”. Internet:

<http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anos.pdf>

ANEXO 1: CUADRO RESUMEN SOBRE LOS AVANCES EN TEMAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Legislación Ecuatoriana	Políticas Públicas	Cumplimiento de Derechos
<p>1938 Se dictó el primer Código de Menores con énfasis en el comportamiento “problemático” de los menores de edad.</p> <p>1944 La Constitución de la República integró, por primera vez, una sección entera destinada a la educación y a la cultura, en la que se reconoce que la educación es función y deber del Estado, con carácter obligatorio.</p> <p>1990 Ecuador es el primer país en América y el tercero en el mundo que ratifica la Convención sobre los derechos del Niño</p> <p>1992 Primera reforma al Código de Menores, vigente desde 1938. Por iniciativa del movimiento de organizaciones públicas y privadas a favor de los derechos de la niñez. Esta legislación incluyó el enfoque de derechos en algunos temas (maltrato, trabajo infantil), pero mantuvo elementos del modelo tutelar y no incluyó mecanismos de exigibilidad.</p> <p>1994 Expedición de la Ley de Maternidad Gratuita, en 1998 se reforma la ley y se incorpora la atención a la infancia, LMGYAI</p> <p>1995 Se aprobó la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia. El Consejo Nacional de las Mujeres apoya el establecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia como mecanismo de prevención y protección contra la violencia.</p> <p>1998 Inclusión de la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes y sus derechos en la Constitución Política del Estado</p> <p>2000 Se ratificó el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.</p>	<p>1923 Se realizaron los primeros estudios cuantitativos sobre la niñez en el Ecuador.</p> <p>Década de 1950 A partir de esta fecha, la acción pública enfatizó la educación y la salud.</p> <p>Década de 1970 Los recursos del petróleo permitieron un papel más activo del Estado en la provisión de servicios sociales y la promoción del desarrollo.</p> <p>Década de 1980 Dos imágenes cobraron fuerza durante esta década marcada por la crisis económica: el retorno de la pobreza como preocupación pública y el concepto de participación ciudadana. A partir de esta década, la creación de condiciones para el desarrollo saludable de los niños y sus necesidades específicas han tenido un lugar destacado en los programas e investigaciones sociales.</p> <p>1988 Se crea el Sistema de Educación Intercultural bilingüe, favoreciendo el desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas</p> <p>1990 Se aprueba el primer Plan Decenal de Niñez y Adolescencia, que establecía 34 políticas públicas</p> <p>1992 Se firma el Primer Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI” (el segundo y el tercero fueron firmadas en junio 1996 y noviembre de 2004 respectivamente)</p> <p>1997 El Estado Ecuatoriano asume su responsabilidad en la erradicación progresiva del trabajo infantil. Se crea el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.</p> <p>1997 Se crea la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes DINAPEN</p>	<p>Década de 1990 Se inició el movimiento social a favor de la infancia que buscaba proporcionar una nueva identidad a los niños y niñas como sujetos de derechos y participantes en las acciones que les afectan.</p> <p>1990 El Ecuador suscribió la “Declaración mundial para la supervivencia, protección y el desarrollo de los niños del mundo”, al finalizar la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (CMI). El Ecuador se convirtió en el primer país de América Latina y de los países en desarrollo que ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. Se elaboró el primer “Plan Nacional de Acción a Favor de la Infancia”, resultado del trabajo conjunto de diversos actores.</p> <p>1990 Primeras elecciones infantiles para escoger los derechos que más demanta la niñez y adolescencia del Ecuador, con la participación de 186000 niñas, niños y adolescentes.</p> <p>1991 Erradicación de la poliomielitis. 1999 eliminación del sarampión y se amplía el Programa de Inmunizaciones y se aplican 17 vacunas para proteger la salud de los niños</p> <p>1991 Se conformaron los “Comités de Defensa de los Derechos de los Niños”, como una estrategia para difundir públicamente los compromisos de la Convención. Se conformó el Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, un actor importante en la promoción de reformas políticas y legales para crear espacios donde se escuche las voces de la niñez y la adolescencia.</p> <p>1994 Ecuador es el primer país en el mundo que logra yodar la sal (90%), acorde a la Cumbre Mundial de la Infancia. 1999, declaran bajo control la deficiencia del yodo, la OPS – OMS, UNICEF y el Consejo Internacional de Control de enfermedades por deficiencia de Yodo.</p>

<p>2003 Promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia, Ley construida de forma participativa</p> <p>2004 Se aprueban las primeras ordenanzas sobre el sistema de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2005 Firma del “Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia” y el Decreto Ejecutivo 179, mediante el cual se declara política de Estado la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2005 Reforma al Código Penal, donde se incluyen los tipos penales para sancionar los delitos sexuales cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2005 Armonización del Código del Trabajo a las disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia sobre trabajo infantil y adolescente.</p> <p>2006 Reforma a la Ley orgánica de la Salud que recupera la rectoría del Ministerio de Salud Pública como garante de derechos a la Salud.</p> <p>2007 Ecuador suscribe la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se reconoce el derecho a que niñas, niños y adolescentes reciban educación en su propio idioma y con sus propios métodos y prácticas culturales</p> <p>2008 Se expide el Acuerdo Ministerial 337 que permite el “Acceso y Permanencia en el Sistema Educativo Ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren Atención Prioritaria por su Condición Migratoria”</p> <p>2008 La Nueva Constitución de la República donde se amplían los derechos de niñez y adolescencia y se ratifica el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral</p>	<p>2002 Se crea el Programa Nacional de Educación Inicial y se pone en vigencia el Referente Curricular para la educación inicial de las niñas y niños de 0 a 5 años</p> <p>2003 Por mandato del Código de la Niñez, Los Tribunales de Menores se transforman en Juzgados de la Niñez y Adolescencia y pasan a depender de la Función Judicial. Al 2009, existen 54 Juzgados de Niñez y Adolescencia.</p> <p>2003 – 2004 Se constituye el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Secretaría Ejecutiva Nacional y se inicia el proceso de construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>2004 Aprobación del Plan Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, con 29 políticas públicas</p> <p>2004 Se inició la organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.</p> <p>2004 Se inicia la conformación de las Juntas Cantonales de Protección, con 29 políticas públicas</p> <p>2004 Se inicia la conformación de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. Al 2009 existen 198 Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia funcionando, del total de 221 cantones existentes en el país.</p> <p>2004 Se inicia la conformación de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Al 2009 se han conformado 46 de estos organismos de protección que atienden en promedio 1500 denuncias anualmente.</p> <p>2005 Se inicia el registro de entidades de atención para asegurar que los servicios tengan enfoque de derechos. Actualmente están registradas 4000 en los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.</p>	<p>1996 Segunda Consulta nacional “Los Niños: Prioridad Nacional”, en la que 661161 niñas, niños y adolescentes respondieron sobre temas que les afectan.</p> <p>1996 Se inicia la conformación de Defensorías Comunitarias. Al 2009, 3900 adultos participan en las Defensorías Comunitarias protegiendo los derechos de las niñas, niños y adolescentes.</p> <p>1996 Se realizó la primera evaluación del Plan Nacional de Acción para la Infancia. Se realizó la Consulta Nacional a la Niñez y Adolescencia. Aproximadamente, 460000 niños y niñas entre 8 y 15 años, provenientes de 36 ciudades del Ecuador, participaron en una consulta sobre lo que en su opinión debían ser las prioridades del próximo gobierno del país hacia la niñez y adolescencia.</p> <p>1997 Se inició el desarrollo del Sistema de Indicadores Sociales sobre los Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ), primer esfuerzo para producir información sistemática y regular sobre la situación de la niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos.</p> <p>1998 El asesinato de los hermanos Restrepo es reconocido como crimen de Estado por la Corte Interamericana de Justicia de la OEA</p> <p>2001 Fortalecimiento de los programas de alimentación y nutrición. 2008, nace la estrategia Nacional para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil, la cual con carácter integral, a través del plan INTI, se propone erradicar la desnutrición crónica en la Sierra Central del Ecuador</p> <p>2001 Se inicia las primeras acciones para erradicar el trabajo infantil de los basurales; al 2009, 2 mil niños y adolescentes han sido rescatados de los basurales. Y 5000 niñas y niños han salido de otras formas de trabajo infantil.</p> <p>2002 Inicia el programa de Escuelas Promotoras de la Salud promovido por los Ministerios de Salud y</p>
--	--	--

<p>2009 El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia entrega insumos para la ley de Comunicación</p>	<p>2006 Se crea el Sistema de Inspección de Trabajo Infantil, con 30 autoridades administrativas distribuidas en todas las provincias.</p> <p>2006 Plan Decenal de Educación , aprobado por mandato ciudadano expresado en la Consulta Popular del 26 de noviembre de este año, a través de la cual las ocho políticas del Plan (2006-2015) se convierten en políticas de Estado.</p> <p>2006 Ecuador alcanza por primera vez la Presidencia Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes como reconocimiento a los avances en esta materia que ha tenido el país</p> <p>2006 Se aprueba el Plan nacional para combatir la trata de personas, la explotación sexual y laboral, en particular de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2006 Se aprueba el Plan Nacional para combatir los delitos sexuales en el sistema educativo</p> <p>2006 – 2009 Se promueven los programas de eliminación de barreras de acceso al sistema educativo a través de incentivos como aporte voluntario, uniformes, alimentación y nutrición escolar e infraestructura.</p> <p>2007 Se expide el decreto ejecutivo 620 que aprueba el Plan Nacional para combatir la violencia de género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.</p> <p>2007 Se aprueba el Plan Nacional de prevención del embarazo adolescente.</p> <p>2007 Se aprueba el Plan Nacional de reducción de la mortalidad neonatal</p> <p>2007 Se crean 12000 nuevas partidas docentes</p> <p>2007 Se pone en marcha el proyecto de inclusión de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas</p>	<p>Educación, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad educativa.</p> <p>2002 Se estableció, con el apoyo de UNICEF, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, una iniciativa ciudadana para medir y vigilar el cumplimiento de los derechos. Se difundieron los primeros “ Indices de los derechos de la niñez” (IDN) para calificar el desempeño del país y sus provincias. Se suscribieron convenios de gestión entre el Ministerio de Salud Pública y diversos Municipios para la ejecución de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, involucrando a los gobiernos locales en la gestión de los servicios de salud.</p> <p>2004 Nacimiento del Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes.</p> <p>2004 Se inicia la conformación de los primeros Consejos Consultivos Cantonales de Niñas, Niños y Adolescentes. Al 2009, 62 Consejos Consultivos Cantonales están constituidos con la participación de 1240 niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2004 – 2009 Se impulsa la elaboración de Códigos de Convivencia en establecimientos educativos públicos y privados, dirigidos a cambiar las relaciones de los adultos hacia las niñas, niños y adolescentes, promoviendo el derecho a la participación y el buen trato.</p> <p>2006 Campaña “Mirame a los Ojos”. 1098821 niñas, niños y adolescentes a nivel nacional votan para que se cumplan sus derechos. Se logra que los candidatos presidenciales se comprometan con la protección de los derechos de la niñez y adolescencia.</p> <p>2006 Inicia la campaña nacional de identificación y cedulação a niñas y niños. Al 2009, 450 mil niños restituidos en su derechos a la identificación y a la identidad.</p>
---	--	--

<p>especiales al Sistema de Educación Ecuatoriano</p> <p>2007 Aprobación de la Agenda Social de Niñez y Adolescencia 2007- 2010 “Juntos por la equidad desde el principio de la vida”</p> <p>2007 Lanzamiento del primer sello postal por los derechos de la niñez y adolescencia</p> <p>2007 Se comienza a levantar las primeras líneas de base cantonales para contar con un diagnóstico de la situación de niñez y adolescencia para la adecuada formulación de políticas públicas. Al 2009 se han levantado líneas de base en 48 cantones.</p> <p>2007 Se inicia la construcción de las primeras agendas cantonales de niñez y adolescencia. Al 2009 existen 78 agendas cantonales</p> <p>2009 Acuerdo con Ecuarunari para posicionar los derechos colectivos e individuales de las niñas, niños y adolescentes indígenas en las políticas públicas nacionales del Movimiento Indígena y del Plan de Desarrollo por el Buen Vivir</p> <p>2009 Nace el Instituto Público de la Niñez y la Familia, unificando la acción por la niñez y adolescencia del Ecuador.</p> <p>2009 Elaboración de la primera Tabla de Alimentos que establece montos reales y justos para garantizar el derecho a la alimentación de niñas y niños</p>		<p>2006 Inicia el programa “Niños Libres” para lograr que salgan de la cárcel las niñas y niños mayores de 3 años de edad que viven con sus padres o madres. Al 2009, 1100 niñas y niños han salido de las cárceles de adultos.</p> <p>2007 Se posesionó el primer Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, único en América Latina, cuya posesión se realizó en la Presidencia de la República.</p> <p>2007 “Dale la vuelta al país”, campana de incidencia en la Asamblea Nacional Constituyente para que se mantenga lo conseguido en la Constitución del 98 y se avance en mayores garantías para el ejercicio de derechos. 1000 niñas, niños y adolescentes enviaron sus demandas.</p> <p>2007 Incremento sustancial de la inversión en salud. 2008, se duplica el presupuesto del Ministerio de Salud Pública.</p> <p>2008 – 2009 13800 denuncias de amenaza o violación de derechos atendidas por parte de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos a nivel nacional.</p> <p>2009 Primera acción de protección presentada contra la UNE por paralizar las escuelas y colegios, violentando con ello el derecho a la educación de millones de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>2009 570000 niñas y niños son atendidos en servicios de desarrollo infantil.</p> <p>2009 La Policía ya no esperará 48 horas para buscar a las niñas y niños perdidos, esta acción se realizará inmediatamente.</p> <p>2009 El registro de adolescentes que trabajan por cuenta propia implementándose en los Municipios, para proteger el ejercicio de sus derechos</p> <p>2009 Se dio la primera sentencia en contra de 2 policías que asesinaron al adolescente Paúl Guañuna de 17 años de edad</p>
--	--	---

2009 345000 denuncias atendidas en 23 Centros de Protección de Derechos

2009 335394 adolescentes hombres y mujeres sufragaron en las elecciones generales del 2009, por primera vez, luego de que en la Constitución se incorporara el voto facultativo como derecho de los y las adolescentes a partir de los 16 años.

ANEXO 2: ¿CÓMO CONCIBE EL ESTADO ECUATORIANO A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA ACTUALIDAD?

LEGISLACIÓN ACTUAL:

Instrumento: Código de la Niñez y Adolescencia

<p>Art. 4.- Definición de niño, niña y adolescente.- Niño o niña es la persona que no ha cumplido doce años de edad. Adolescente es la persona de ambos sexos entre doce y dieciocho años de edad.</p>

Instrumento: Constitución del Ecuador 2008

<p>Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.</p>
--

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad.

Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Art. 45.- Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su 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 y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será

excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.

3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad. El Estado garantizará su incorporación en el sistema de educación regular y en la sociedad.

4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.

5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.

6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.

7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos.

8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.

9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE SOCIOLOGOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

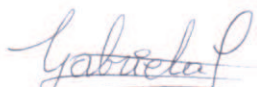
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **CARLA GABRIELA LEÓN BUSTAMANTE**, C.I. **171853458-7** autor del trabajo de graduación intitulado: **"ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, A PARTIR DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR"**, previa a la obtención del grado académico de **Sociólogo con mención en Ciencia Política** en la Facultad de **Ciencias Humanas**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 12 de mayo del 2011



Carla Gabriela León Bustamante

C.I. 1718534587

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE SOCIOLOGOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

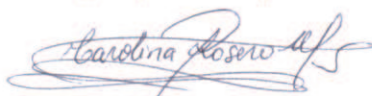
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **TATIANA CAROLINA ROSERO MOSCOSO**, C.I. **171205719-7** autor del trabajo de graduación intitulado: **“ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, A PARTIR DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA EN EL ECUADOR”**, previa a la obtención del grado académico de **Sociólogo con mención en Ciencia Política** en la Facultad de **Ciencias Humanas**

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 12 de mayo del 2011



Tatiana Carolina Rosero Moscoso

C.I. 171205719-7