

Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina:

El derecho a la educación y a la protección en Ecuador



Resumen elaborado por Nicole Nucinkis con base en la edición y complementación del estudio "Análisis de la situación de los derechos de protección social y educación de la niñez y adolescencia indígena en Ecuador", desarrollado para UNICEF por el Observatorio Social del Ecuador (OSE), a través de Margarita Velasco Abad (Coordinadora), Luis Maldonado y Mario Bustos (Investigadores responsables), Luis Maldonado, Mario Bustos, Jesús Tapia e Isabel Jijón (Equipo de investigación) y José Daniel Álvarez (Asistente de investigación).

Las opiniones y datos incluidos en la presente obra representan los puntos de vista de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Foto de portada: ©UNICEF Ecuador/2005-022/V. Saltos

Diseño y diagramación: Tinto Estudio, S.A.

Panamá, diciembre de 2014.

UNICEF
Oficina Regional para América Latina
y el Caribe
Calle Alberto Tejada, edificio 102,
Ciudad del Saber.
Panamá, República de Panamá
Apartado Postal: 0843-03045
Teléfono: +507 301-7400
www.unicef.org/lac



Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina:

El derecho a la educación y a la protección en Ecuador



Índice

Р	resentación4
E	l derecho a la educación y a la protección: contexto normativo 5
D	atos de los pueblos y nacionalidades indígenas11
F	actores determinantes de la educación y la protección de la niñez indígena 16
D	erecho a la educación y la protección de los niños y niñas indígenas:
a	vances y limitaciones
R	espuestas del Estado ecuatoriano29
R	espuestas de los pueblos indígenas35
D	esafíos pendientes y recomendaciones39
S	iglas4/2
В	ibliografía43



1. Presentación

A pesar de la reducción de la pobreza registrada en los años recientes, América Latina sigue siendo la región con mayor brecha entre ricos y pobres. Entre estos últimos, los pueblos indígenas son los más afectados siendo los derechos de estos pueblos en América Latina limitados, como el derecho a la alimentación, la salud, la protección social y la educación, así como el derecho al territorio, que les proporciona los recursos naturales, base de su subsistencia y calidad de vida (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH- 2005 y 2009a) y el vínculo emocional que les da sentido de pertenencia e identidad. Por lo tanto, los pueblos indígenas son sujeto no sólo de derechos individuales como todo ciudadano sino también de derechos colectivos. A medida que se ha tomado conciencia de ello, han surgido planteamientos de defensa de esos derechos que se han traducido en normas relativamente recientes de la jurisprudencia internacional a la que progresivamente se adhirieron todos los Estados latinoamericanos. Estas normas establecen obligaciones a los Estados cuyo cumplimiento está sujeto a evaluación.

La situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas en cuanto a los derechos mencionados es aún más crítica, en tanto se trata del grupo etario más vulnerable de toda sociedad, como lo reconoció la Declaración de los Derechos del Niño ya en el año 1959. Es responsabilidad de los Estados trabajar junto con las organizaciones de los propios pueblos para superar esta situación identificando los problemas y sus causas, definiendo políticas, e implementando acciones efectivas y oportunas. Y es obligación de la cooperación internacional apoyar esas iniciativas. Sin embargo, la escasez de información y de análisis exhaustivos y confiables dificulta el cumpli-

miento de esa tarea y ahonda la exclusión de esta población.

Por esta razón y a solicitud del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe contrató a cuatro organizaciones¹ para que realizaran estudios² sobre la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina. En Brasil, Colombia y Perú se enfocó en el derecho a la salud y la alimentación. En Bolivia y Ecuador, en el derecho a la protección social y la educación. Y en cuatro países de Mesoamérica -Guatemala, Honduras, México y Nicaragua- se estudió la situación de la protección infantil así como la violencia a la que está expuesta esta población. Las versiones cortas de los estudios mencionados conforman la serie Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina, de la cual el presente texto forma parte.

En este texto se muestran y analizan algunas dimensiones de la situación del derecho a la educación y la protección de niños, niñas y adolescentes indígenas en Ecuador, determinando sobre todo las inequidades y brechas vinculadas al origen étnico.

Confiamos en que la información y reflexiones contenidas en esta serie contribuyan al esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de nuestra región. En particular, esperamos que la realidad retratada, así como los desafíos y las recomendaciones señaladas, aporten al debate en la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas que se realizará en septiembre de 2014 en Nueva York, en el marco de las actividades de la Asamblea General de la ONU.

¹ IWGIA, Observatorio Social del Ecuador (OSE), Colectivo Jenzera y Organismo N'Aleb.

² Estos estudios fueron realizados entre 2012 y 2013.



2. El derecho a la educación y a la protección: contexto normativo

Contexto normativo internacional. Desde su creación, la ONU ha impulsado una serie de pronunciamientos y ha promovido compromisos de parte de los Estados dirigidos a garantizar los derechos de los niños en diferentes ámbitos. A continuación se destacan los planteamientos y compromisos respecto de la educación y la protección de niñas, niños y adolescentes, con énfasis en aquellos específicos o relevantes para los indígenas comprendidos en ese grupo de edad.

- Declaración de Ginebra (1924): reconoce por primera vez derechos específicos para niños y niñas, sin discriminación por raza, nacionalidad o creencias, y establece obligaciones de los adultos hacia ellos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): consagra el derecho a la protección social, a la educación de los niños y a la salud y alimentación como derechos básicos de todo ser humano. También establece que "Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes." (Arts. 4 y 5). Instaura la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria³ y destaca el papel de la educación en el fortalecimiento del respeto y la paz en cada sociedad y entre naciones (Art. 26).
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (aprobado en 1966, entrada en vigor 1976): instituye el derecho a la vida familiar que incluye la protección de los niños (Art. 10), además de los derechos a un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, vestimenta), salud, educación y participación social. En este marco declara el compromiso de los Estados de adoptar medidas para (i) proteger a niños y adolescentes de toda forma de explotación y actividades que los pongan en peligro, (ii) reducir la mortalidad infantil e (iii) impulsar el sano desarrollo de los niños y niñas. A los Estados Partes el PIDESC les impone "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (Art. 2).

^{3 &}quot;Instrucción elemental" en el texto original.

- Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (aprobado 1973, entrada en vigor 1976) y Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) de la OIT: son convenios fundamentales cuyos principios incluso los Estados miembros que aún no los han ratificado deben observar y poner en práctica. El primero establece que la edad mínima para trabajar depende del tipo de trabajo y de la situación de cada país; para trabajos definidos como peligrosos, la edad mínima son 18 años; para trabajos ligeros es entre 13 y 15, pero en países en desarrollo baja a 12 a 14. El segundo define qué se entiende por 'peores formas de trabajo infantil' y establece que los Estados deben "adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia" (Art. 1). Este Convenio ayudó a despertar interés internacional respecto de la urgencia de actuar para eliminar las peores formas de trabajo, sin perder de vista el objetivo a largo plazo de la abolición de todo tipo de trabajo infantil.
 - ".... la expresión 'las peores formas de trabajo infantil' abarca: (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños." (Convenio 182 de la OIT, Art. 3)

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (1989): al reconocer que los pueblos indígenas y tribales son proclives a sufrir discriminación en muchas áreas, el primer principio general y fundamental es la no discriminación. Como respuesta a la situación vulnerable de los pueblos indígenas, el convenio establece que éstos tienen el derecho de gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales y plantea la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medioambiente de dichos pueblos. Tales medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas, por lo que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados.

Plantea también que el mejoramiento de la educación de los pueblos indígenas debe ser prioritario en los planes de desarrollo económico de las regiones donde viven. El mejoramiento supone tomar en cuenta sus intereses y valores, promoviendo su integración en igualdad de condiciones con el resto de la sociedad. Respecto a los servicios de salud, plantea la incorporación progresiva de los pueblos indígenas a los regímenes de seguridad social y establece que los gobiernos: (i) pongan a disposición de esos pueblos servicios de salud adecuados o medios para que los propios pueblos los organicen; (ii) provean servicios en lo posible a nivel comunitario, en cooperación con los pueblos y tomando en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales; (iii) den preferencia a la formación y empleo de personal sanitario local; y (iv) coordinen la prestación de servicios de salud con las demás medidas sociales.

Convención sobre los Derechos del Niño, CDN (aprobada 1989, entrada en vigor 1990): ratifica el derecho a la protección establecido por la Declaración de los Derechos del Niño de 1959,⁴ y establece el compromiso de los Estados a adoptar medidas para proteger a los niños de todo tipo de abuso y peligro. Además, establece el derecho de niños y adolescentes indígenas a gozar de su

⁴ Según Cáceres Cedrón & Oblitas Béjar, el cambio de enfoque entre la Declaración y la CDN se puede entender como "el tránsito de una política del menor hacia una política de niñez y adolescencia" (2004:7).



cultura, a practicar su propia religión y a utilizar su lengua tradicional, así como la obligación del Estado y de la sociedad de desarrollar en todos los niños los principios de aceptación, tolerancia e igualdad.

 Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007): sostiene que los Estados deben adoptar medidas eficaces para la protección de los niños indígenas y para que tengan acceso –cuando sea posible– a la educación en su propia cultura y lengua. Destaca, a su vez, la importancia de la educación en el empoderamiento de los pueblos indígenas.

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños contra la explotación económica y todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en su educación, o que pueda ser perjudicial para su salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad ..." (Art. 17, inciso 2)

Contexto normativo ecuatoriano. En materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, el cuerpo normativo ecuatoriano, como sucede en otros países de América Latina, se basa fuertemente en los tratados internacionales.

Código de la Niñez y Adolescencia (2003):
 regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes
 y responsabilidades de los niños, niñas y adoles centes y los medios para hacerlos efectivos,
 garantizarlos y protegerlos, conforme al principio

del interés superior de la niñez y adolescencia y a la doctrina de protección integral. Algunos de los artículos referidos a los temas que aquí interesan son los siguientes:

Todos los niños, niñas y adolescentes son iguales ante la ley y no serán discriminados por causa de su nacimiento, nacionalidad, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación, opinión política, situación económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diversidad cultural o cualquier otra condición propia o de sus progenitores, representantes o familiares. El Estado adoptará las medidas necesarias para eliminar toda forma de discriminación (Art. 6). La ley reconoce y garantiza el derecho de los niños, niñas y adolescentes de nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, a desarrollarse de acuerdo a su cultura y en un marco de interculturalidad [...], siempre que las prácticas culturales no conculquen sus derechos (Art. 7).

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a conservar, desarrollar, fortalecer y recuperar su identidad y valores espirituales, culturales, religiosos, lingüísticos, políticos y sociales y a ser protegidos contra cualquier tipo de interferencia que tenga por objeto sustituir, alterar o disminuir estos valores (Art. 34).

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se respete su integridad personal, física, psicológica, cultural, afectiva y sexual. No podrán ser sometidos a torturas, tratos crueles y degradantes (Art. 50).

En el Título 4, *De la protección contra el maltrato,* abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes, y en el Título 5, *Del trabajo de niños, niñas y adolescentes*, el Código define, entre otros, los conceptos de maltrato, explotación, trabajo y define cómo y quién tiene responsabilidades en estos temas, desde su prevención hasta la sanción.

Con el fin de cumplir con algunos de esos desafíos, el Código establece la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA):

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales (Art. 190).

- Constitución de la República del Ecuador (2008): fue elaborada a raíz de una Asamblea Constituyente, proceso propuesto por el movimiento indígena. Además de reconocer su naturaleza como sujetos de derecho individual, también reconoce las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, como sujetos de derecho colectivo, e incorpora el paradigma del Sumak Kawsay (del idioma kichwa se traduce como 'Buen Vivir') como el objetivo del nuevo régimen de desarrollo. La Constitución pone énfasis en la identidad indígena de la población y en la historia del país:5
 - "[...] reconociendo nuestras raíces milenarias, [...] apelando a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo, y con un profundo compromiso con el presente y el futuro... Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay⁶ [...]" (Preámbulo).

Varios artículos vinculados al derecho a la educación

y a la protección dan el sustento jurídico de políticas y programas para la niñez y adolescencia indígena, respetando sus características y necesidades:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (Art. 26).

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez (Art. 27).

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 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 desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y desarrollo integral (Art. 46).

Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (Art. 347. Inciso 9).

⁵ Cabe notar que esto profundiza y complementa la Constitución de 1998 que ya había definido que Ecuador era un "estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico"; donde el castellano era idioma oficial y los idiomas ancestrales eran de uso oficial para los pueblos indígenas (Art. 1).

6 Según la Secretaría Nacional de Planificación y December 1,0007. "Outro de la castellano"

⁶ Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007): "Con la noción de buen vivir o sumak kawsay algunos sectores de la Revolución Ciudadana buscaron reorientar la discusión sobre el problema del desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010, el desarrollo fue definido como 'La consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas" (ODNA 2012:62).

La Constitución ratifica el funcionamiento del SNDPINA:

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (Art. 341).

Ley Orgánica de Educación Intercultural
 (2011): "[...] garantiza el derecho a la educación,
 determina los principios y fines generales que
 orientan la educación ecuatoriana en el marco del
 Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionali dad; así como las relaciones entre sus actores.
 Desarrolla y profundiza los derechos, obligaciones
 y garantías constitucionales en el ámbito educati vo en el marco de lo establecido en la Constitu ción Política vinculado a la calidad de la educación
 que el Estado ecuatoriano debe ofrecer [...]"

Esta ley, que adopta un enfoque de derechos y principios como la interculturalidad, plurinacionalidad y el plurilingüismo, pretende dar respuesta a la diversidad cultural de la población ecuatoriana y para ello identifica los fines y las características que debe tener el sistema educativo, además de definir las responsabilidades correspondientes.

En Ecuador, el movimiento indígena que surgió de la lucha por la recuperación de la tierra, la defensa de los territorios y contra la depredación de los recursos naturales, fue el principal actor social y político que propuso al país el proyecto alternativo de *Estado Plurinacional*.

Con el Levantamiento Indígena de 1990 dicho movimiento participó en la estructuración de una agenda nacional que dio prioridad a problemas importantes que el país enfrentaba y que generó amplia solidaridad de parte de la sociedad que lo reconoció como actor político nacional. Tres factores lo distinguen de otros movimientos sociales: i) el elevado nivel organizativo territorial y comunitario de alcance nacional que le da legitimidad política; ii) la propuesta política incluyente, innovadora y revolucionaria pensada para el país, y iii) la autonomía que le permitió mantenerse independiente de gobiernos y partidos políticos. Se destaca también su capacidad para concertar alianzas con amplios sectores sociales, religiosos, intelectuales y académicos que permitieron generar una enorme capacidad de movilización social.

En esta lucha se introdujo la idea de la *plurinacionali-dad* dirigida al reconocimiento jurídico y político de la diversidad de culturas o *pueblos*⁸ como entidades históricas y políticas diferenciadas que comparten una comunidad de valores y conciencia colectiva, sustentada en su historia, lengua y formas de organización social, económica y política. El concepto de *nacionali-dad indígena*⁹, que concepto sirvió a los pueblos indígenas para ejercer su derecho a autodefinirse, se adoptó en respuesta a la invisibilización de los pueblos indígenas por parte del Estado que por siglos los vio como 'poblaciones', campesinos, como tribus o etnias.

Los cuatro principios fundamentales del proyecto del Estado Plurinacional son:

- Reconocimiento de la diversidad de pueblos y culturas
- Transformación del Estado y de los poderes hegemónicos
- Interculturalidad
- · Vivir en armonía con la naturaleza.

Del Estado-Nación al Estado Plurinacional7

⁷ Texto resumido del estudio original del OSE.

⁸ Los pueblos indígenas son colectividades originarias que poseen elementos de identidad que se distinguen de otras colectividades; cuentan con sistemas propios de organización social, económica, política y jurídica pero que, por razones históricas, forman parte de grupos más amplios (nacionalidades) con los que comparten otros elementos de identidad como el idioma y ciertos aspectos de organización social y política. Así, la nacionalidad kichwa está conformada por diversos pueblos

pueblos.

9 Para las organizaciones indígenas, nacionalidad alude a la unidad histórica, de lengua, cultura y formas propias de organización social, política, jurídica y territorial en el marco de un Estado, por tanto, pueden haber varias nacionalidades conviviendo en un Estado.

"La ciudadanía en el caso ecuatoriano ha atravesado una serie de procesos que van desde la exclusión, como aquellas Constituciones del siglo pasado que exigían rentas, o ser católico para ser ciudadano, hasta las más recientes que exigían la mayoría de edad y el requisito de saber leer y escribir. Es a partir de las movilizaciones de 1998, y en virtud de las demandas del movimiento indígena que se conforma la Asamblea Constituyente y elabora una nueva Constitución por la cual la ciudadanía se adscribe directamente a la nacionalidad como único requisito universal, además de la incorporación de los derechos colectivos. Sin embargo, los pueblos y naciones indígenas han luchado por el reconocimiento de una 'ciudadanía diferenciada', como un proceso político por el cual la sociedad pueda reconocer la diferencia radical de los pueblos y naciones indígenas." (Raúl llaquiche Licta 2001:1, tomado de www.acnur.org/biblioteca/pdf/6287.pdf)





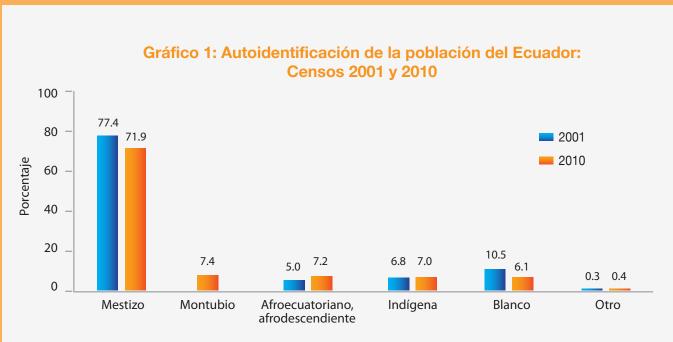
3. Datos de los pueblos y nacionalidades indígenas

Cifras divergentes: los censos y otras fuentes. Según el último Censo de Población y Vivienda (CPV) del año 2010, Ecuador tenía casi 14.500.00 de habitantes. De éstos, el 7%, es decir 1.018.176 personas, se autodefinieron como indígenas, lo cual significa que sólo hubo un incremento de 0,2% respecto del CPV anterior del año 2001, como se puede ver en el Gráfico 1.

Al igual que sucede en otros países de la región, existe discusión acerca de la precisión de estos resultados, en buena medida porque no hay consenso sobre las variables que permitirían a los censos de población lograr un levantamiento de información que refleje adecuadamente la realidad del país en cuestiones étnicas y raciales. Ante la complejidad de las relaciones identitarias en contextos de países pluriculturales, algunos institutos de estadística han optado por la autoidentificación como la manera idónea de establecer la identidad de las personas (aunque sin poder eliminar por completo la carga que implican los estigmas sociales, económicos y políticos vinculados a la identificación étnica). En el Ecuador, el CPV de 2010 usó este enfoque (autoidentificación según cultura y costumbres), agregando el uso del idioma nativo como otro indicador.

A fin de ampliar las opciones para la autoidentificación, el CPV incorporó algunas nuevas categorías: las raciales (blanco, mestizo, negro, mulato), las étnicas (afroecuatorianos), y las denominaciones propias de los pueblos indígenas (kichwa, shuar, etc.) agrupadas bajo la categoría indígena. Además, incluyó la categoría montubio, 10 basada en un criterio geográfico. En consecuencia, sobre todo por la incorporación de los montubios, se observan cambios en el último período intercensal. La población autoidentificada como blanca se redujo de 10,5% en el 2001 a 6,1% en el 2010, y la mestiza bajó de 77,4% a 71,9%. Mientras tanto, la población afroecuatoriana aumentó de 4,9% a 7,2% y el pueblo montubio alcanzó el 7,4% de la población en 2010, porcentaje superior al de la indígena que, como se dijo antes, alcanzó 7%.

¹⁰ El pueblo montubio fue reconocido por primera vez como tal en la Constitución vigente desde 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en datos CPV 2001 y 2010. www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/.



¿Cómo entender que la población total creció en 14,6% en relación al censo del 2001 y que al mismo tiempo varios grupos se redujeron en términos proporcionales? Es factible suponer que muchas personas tomaron conciencia y se declararon afroecuatorianos o montubios, lo cual no habían hecho antes. Con esto, los montubios lograron una importante presencia en el mapa censal del país. Un dato a resaltar sobre la población que se autodefine montubia en el Censo 2010 es que nueve años antes se había declarado blanca o mestiza, mientras que en la Constitución se la reconoció como pueblo indígena y en el Censo la colocaron en una categoría que excluye la dimensión étnica. Por su parte, es posible que el incremento en la proporción de población de los pueblos afroecuatorianos se deba a que se diversificaron las posibilidades de respuesta (se preguntó: "Es usted: ¿negro, mulato o afroecuatoriano?") v se clasificaron todas como parte de la categoría afroecuatorianos.

¿Qué hubiese ocurrido si, por ejemplo, se hubiese incluido otras variantes de identidad en el Censo 2010 como chagras o cholos para sumarlos al total de población indígena? El término chagra es una castellanización del sustantivo kichwa 'chakra' que quiere decir huerto, sementera, tierra cultivada. De ahí deviene la connotación que se ha dado en la sociedad ecuatoriana para designar a las personas que vienen del campo. Para los kichwa, chagra simplemente es un indígena urbanizado, pero sigue siendo indígena. El mismo significado tiene el término cholo, tanto en la costa como en la sierra. Estas sutilezas que son parte de las identidades no son medidas por los censos ni por otros instrumentos utilizados por el Estado.

Un dato significativamente diferente es el que ofrece la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), una de las organizaciones más importantes en el escenario político sobre temas indígenas del Ecuador desde el año 1990,¹¹ según la cual 45% de la población ecuatoriana es indígena, es decir, cerca de 6,5 millones de personas.¹² Cabe resaltar que esta cifra es más cercana a la que

presentan otros autores, como Luis Fernando Sarango y Alicia Ibarra Illanez (en Barié 2003: 284), que con base a las estadísticas existentes a fines de los años 90 afirmaban que la población indígena constituía el 35% del país.

Ecuador: año 1846

En el primer recuento de población en 1846, cuando se registraron 700,000 personas en total, 41% eran blancos, 52% indios, 4% mulatos libres, 1% mulatos esclavos, 1% negros libres y 1% negros esclavos. (www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/a-60-anosdel-primer-censo-444303.html)

Como se puede ver, la distancia entre los datos es profunda. Si bien no hay acuerdo sobre las cifras, muchos coinciden en que la presencia indígena es significativa y más cercana a la configuración poblacional de Bolivia y Perú que a la de Colombia o Venezuela, donde los pueblos efectivamente son minoría. Por ello, el Estado ecuatoriano enfrenta el desafío de legitimar esta información, ya que afecta directamente la formulación de leyes, políticas públicas y la asignación del presupuesto, probablemente en detrimento de los pueblos indígenas.

Ubicación geográfica. Los pueblos indígenas viven en todas las regiones del país, mayoritariamente en el área rural, aunque también existen importantes asentamientos urbanos producto de los procesos de migración, en especial después de la reforma agraria. En total se han categorizado en 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas.

A la diversidad de pueblos y nacionalidades indígenas se debe agregar los pueblos afroecuatorianos, montubios, mestizos y diversos grupos poblacionales de migrantes europeos y asiáticos, entre otros, como se refleja en la tabla a continuación.

¹¹ Por su papel protagónico en el Levantamiento Indígena de ese año y en la Asamblea Constituyente que en el año 2008 derivó en la actual Constitución.

¹² Disponible en: http://conaie.nativeweb.org/folleto.html

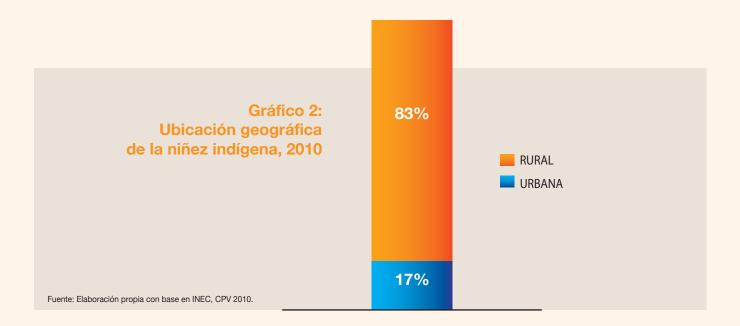
Tabla 1: Nacionalidades y pueblos del Ecuador

	NAC	ION <i>F</i>	ALIDAD/PUEBLO	PROVINCIA/S	IDIOMA	
1	AWA	١		Esmeraldas, Carchi e Imbabura	Awá pit	
2	CHACHI			Norte y sur de Esmeraldas.	Cha´palaa	
3	EPERA TSACHILA SIONA			Norte de Esmeraldas,	Siapedee o Eperara	
4				Santo Domingo de los Tsa´chilas	Tsa´fique	
5				Sucumbíos	Bai coca	
6	SEC	AYC		Sucumbíos y en el Perú	Paicoca A´Ingae Wao tededo	
7	AÍ- C	OFA	N	Sucumbíos		
8	WAG	DRAN		Orellana, Napo y Pastaza		
9	AND	ОА		Pastaza	Kandwash	
10	SAP	ARA		Pastaza	Sápara	
11	SHIV	VIAR		Pastaza	Shiwiar Chicham	
12	ACH	UAR		Pastaza y Morona Santiago	Achuar Chicham	
13	SHU	AR		Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Pastaza, Napo, y Sucumbíos	Shuar Chicham	
14		KIC	HWA AMAZONIA	Sucumbíos, Napo, Orellana y Pastaza		
			PASTO	Carchi y Sur de Colombia	K i c	
			KARANKI	Imbabura		
		K I C H W A S	NATABUELA	Imbabura		
	.,		OTAWALO	Imbabura		
			KAYAMBI	Pichincha, Imbabura, Napo		
	K		KITU	Pichincha		
	c		PANZALEO	Cotopaxi		
	W		KISAPINCHA	Tungurahua	h w	
	A	E R	TOMABELA	Tungurahua	a	
		R A	TOMABELA	Tungurahua		
			WARANKA	Bolívar	-	
			PURWAY	Chimborazo		
			KAÑARI	Cañar y Azuay		
			SARAGURO	Loja y Zamora		
			PALTA	Loja		
		KIC	HWA COSTA	Guayas, Los Ríos, El Oro		
			Afro-ecuatoriano	Esmeraldas, Imbabura, Pichincha, en todo el país	Castellano	
			Montubio	Manabí, Guayas, Los Ríos, EL Oro	Castellano	
			Mestizo	En todo el país	Castellano	

Fuente: Elaboración propia.

Población indígena infantil. Según el último CPV, los niños, niñas y adolescentes indígenas del Ecuador constituyen el 44% del total de esta población. Esta relación es más alta en la población indígena que en el país general, en el que este grupo de edad representa el 37% del total.

La mayoría de la niñez indígena vive en territorios ancestrales. En la actualidad, 79% de la población indígena total vive en el sector rural, mientras que entre la niñez y adolescencia indígena las cifras son más altas: 83% de los menores de 18 años viven en el campo. Cabe señalar que en estos últimos años el proceso de urbanización de este segmento de la población está creciendo debido a la migración por trabajo y/o por estudios.



Los datos dicen que son pocos los que migran a las ciudades, pero que quienes lo hacen enfrentan el riesgo de desarraigo familiar y cultural, además de problemas de discriminación, hacinamiento, mala nutrición y situaciones de violencia que atentan contra sus derechos. Las ciudades no están preparadas para acoger la población que viene del campo y no hay políticas públicas orientadas a dar opciones diferentes a la migración o que ofrezcan condiciones de vida digna a los migrantes. Como dice Laura Santillán, docente del Centro Educativo Yachay Wasi que acoge a niños y niñas de familias migrantes en Quito:

"En la ciudad, la mayoría de padres de familia tienen trabajo parcial o a destajo. En la construcción no tienen estabilidad ni seguridad laboral. Las madres trabajan como lavanderas o en quehaceres domésticos, trabajan en mercados o como vendedoras ambulantes. Los hijos e hijas sufren la soledad, la gran mayoría pasan de lunes a domingo solos porque sus padres solo trabajan, pocas veces están juntos y no dialogan. Los niños sufren por los conflictos entre los padres. Muchos casos de madres jefas de familia, abandonadas por sus esposos, y no alcanzan a mantener a sus hijos e hijas. Algunos niños y niñas tienen que ayudar a trabajar a los padres" (Entrevista personal, 2013).



4. Factores determinantes de la educación y la protección de la niñez indígena

A partir de la firma de la CDN en 1989 por parte del Estado ecuatoriano y sobre el soporte de un amplio marco legal nacional vinculado a los derechos de la niñez, en las últimas décadas hubo diversos logros en cuanto al derecho a la educación y la reducción del trabajo infantil. Asimismo, desde hace una década existe un sistema de información del seguimiento y monitoreo de las políticas sociales que permite constatar los impactos de algunas decisiones gubernamentales sobre la población, con desagregaciones étnicas y de género. A pesar del contexto alentador, dicho sistema de información y los datos cualitativos recogidos para este estudio alertan sobre la persistencia de brechas notorias entre indígenas y no indígenas.

Entre los factores que impiden que niños y adolescentes indígenas ejerzan plenamente sus derechos están la pobreza y la desigualdad, la discriminación y el racismo, inequidades en la distribución del agua y la tierra, además de las deficiencias en los servicios de educación y de protección, aspectos que se abordarán en los siguientes acápites.

Pobreza y desigualdad. Para contextualizar la situación de Ecuador, se recurrió a algunos datos presentados en dos estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2012) sobre la desigualdad en

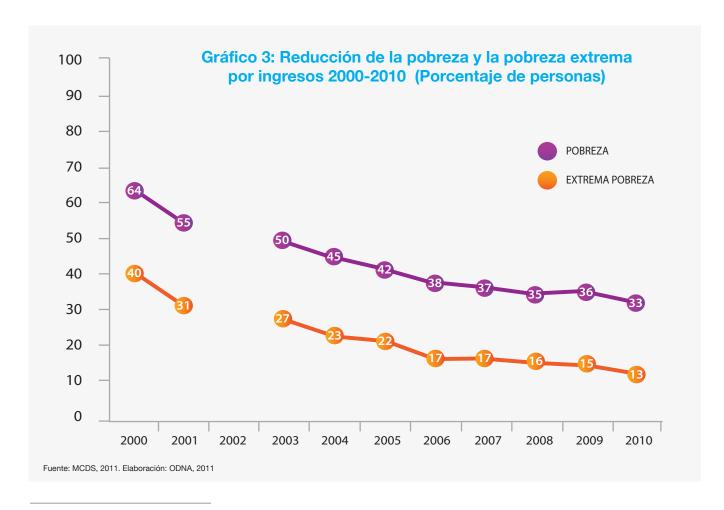
América Latina y el Caribe, y sobre la desigualdad y pobreza infantil en las poblaciones indígenas:

- i. El año 2007, en América Latina, 18% de los niños y niñas menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza extrema,¹³ lo que equivale a aproximadamente 32 millones de niños y niñas.
- ii. En los países con mayor pobreza infantil total (Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú), alrededor de 41% de la niñez es extremadamente pobre. En los países de pobreza infantil intermedia (Brasil, Colombia, México), la pobreza extrema afecta a cerca de 14% de la niñez. Ecuador, con 20,4% de pobreza infantil extrema, está en este grupo. En países con menor pobreza infantil, alrededor de 8% de la niñez se encuentra en dicha situación (Uruguay, Chile).
- iii. En la región, las privaciones severas suelen afectar a niños y niñas principalmente en zonas rurales, áreas urbano-marginales y sectores con alta población de etnias originarias.
- iv. Las privaciones moderadas tienden a extenderse a grupos poblacionales más amplios. En toda la región, 81 millones de niños y niñas, indígenas y no-indígenas (45% del total) se ven afectados por al menos una privación moderada. De ellos, 2,6 millones son ecuatorianos/as, es decir, 50,4% de los niños y niñas de ese país.

¹³ Ello significa que estaban afectados por una o más privaciones extremas. Las privaciones se definen con base en el concepto de pobreza infantil que se entiende como "la privación de los derechos a la salud, la educación, la información, una nutrición adecuada, el agua y el saneamiento y la vivienda" (CEPAL/UNICEF 2010: 13). Siete formas de privación fueron establecidas para medir la pobreza infantil desde un enfoque de derechos humanos (Método Bristol); sin embargo, las mismas no incluyen la privación de salud ni nutrición. En combinación con la medición de pobreza por ingresos, el trabajo realizado se entiende como la primera medición multidimensional de la pobreza infantil con parámetros relevantes y específicos para la región.

- v. De casi 13 millones de niños indígenas en América Latina y el Caribe, 60% vive en las zonas rurales, "donde los patrones de vida tradicionales persisten y donde precisamente existen mayores limitaciones en el acceso a bienes y servicios del Estado, tales como educación, salud e información" (CEPAL, 2012: 25).
- vi. Dichos 13 millones de niños y niñas indígenas constituyen el 7,3% de toda la población infantil de América Latina menor de 18 años de edad. La proporción de población infantil es superior para los indígenas que para el resto de la población: mientras entre estos últimos el 37% es menor de 18 años, entre los indígenas es cerca de 45%.
- vii. En cuanto al derecho a la educación en términos de acceso¹⁴ en la región, medio millón de niños y niñas indígenas, equivalente a 6% del grupo entre 7 y 18 años de edad (frente a 0,6% afrodescendientes y 2% del resto) ve vulnerado gravemente su derecho a la educación, pues no han accedido nunca a la educación formal o la han abandonado
- sin haber aprobado ningún año de estudio. En términos de privación severa, Colombia y Venezuela presentan las mayores proporciones de niños indígenas sin acceso a los sistemas formales de enseñanza, con 17 y 18% respectivamente, mientras que Ecuador presenta 5,2% de privación extrema (el doble del dato para el 'resto de la población' del cual 2,7% sufre este nivel de privación). En el caso de la privación moderada, en Ecuador 21,5% la sufre, frente a 11% en Colombia y nadie en Chile.

Según el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), con base en los datos del Censo de 2010 en Ecuador, la reducción de la pobreza alcanzó cifras importantes: de 64% en el año 2000 descendió a 33% diez años después; y la pobreza extrema bajó de 40% en el año 2000, a 13% al año 2010 (ODNA 2012: 98), un logro histórico importante que muchos vinculan a una mejor política redistributiva del gobierno en los últimos años.

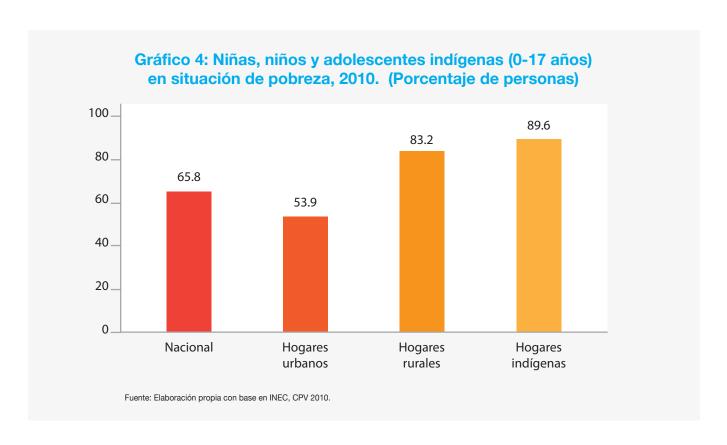


^{14 &}quot;[...] hay que considerar que estos estudios han aportado evidencias sobre el acceso a la educación formal, pero no aportan antecedentes sobre la calidad, pertinencia y aceptabilidad de la misma." (CEPAL, 2012: 32)

La situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas viviendo en hogares en condición de pobreza es de gran preocupación ya que, según el CPV 2010, esta proporción asciende a cerca de 90%.

En cambio, con respecto a las nacionalidades y pueblos indígenas la situación de pobreza todavía es alarmante, especialmente por las brechas de desigualdad en indicadores que se evidencian en un análisis comparativo entre distintos grupos. Mientras que la incidencia de pobreza por ingresos es de 29% para jefes de hogares blanco-mestizos, ésta sube a 63% para jefes de hogares indígenas, 40% afroecuatorianos y 49% montubios. La incidencia de pobreza extrema es similar: afecta a 10% de jefes de hogar blanco-mestizos, 40% de indígenas, y entre 18 y 19% de montubios y afroecuatorianos, respectivamente (Op. cit.). Como se puede ver, en ambos niveles de pobreza, la población indígena está una posición de desventaja.

La situación de los niños, niñas y adolescentes indígenas viviendo en hogares en condición de pobreza es de gran preocupación ya que, según el CPV 2010, esta proporción asciende a cerca de 90%. Ello pone de relieve que la pobreza está directamente vinculada a la pertenencia étnica y a la niñez. El Gráfico 4 muestra claramente la brecha entre los distintos grupos de población y la posición más afectada de la niñez indígena.





Lo más preocupante de estas cifras es que alcanzan hasta un 95% cuando se acota la mirada a los niños y adolescentes pertenecientes a algunas parroquias de las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Orellana, Morona Santiago, Sucumbíos, donde la población indígena es mayoritaria. Allí, a las brechas de desigualdad por pertenencia étnica, se suma la de ubicación geográfica. Paradójicamente, las mencionadas son zonas que generan gran riqueza mediante la explotación de recursos naturales. 15

Discriminación y racismo. De acuerdo con una encuesta del ODNA del año 2010, el racismo y la discriminación son dos factores que agravan la situación de los migrantes a la ciudad: el 50% de los niños, niñas y adolescentes indígenas de 5 a 17 años señalaron que sus compañeros de escuela se burlan de ellos por ser diferentes, y el 16% los niños, niñas y adolescentes indígenas afirmaron que reciben burlas e insultos de los docentes cuando no cumplen con sus deberes o comenten una falta, frente a 3% de los niños y niñas afroecuatorianos y 6% de los blancomestizos. Esto sucede con más incidencia en la sierra (11%) que en la costa (3%) o la Amazonia (7%) (ODNA 2010: 203). Al respecto, el líder kichwa Saraguro y expresidente de la CONAIE, Luis Macas, comenta:

"Nosotros también sufrimos violencia, discriminación, por parte de los docentes y estudiantes no indígenas en la escuela. Nos obligaron a cambiar de vestimenta, nos prohibían hablar nuestra propia lengua, nunca valorizaron la sabiduría de nuestros abuelos, de nuestros pueblos. El proceso de homogeneización no ha cambiado, la colonización de nuestros territorios y de nuestras mentes sigue..." (Entrevista personal, 2013).

A pesar de las condiciones difíciles y justamente en el camino de la lucha por sus derechos, los migrantes indígenas en diversas ciudades del país se han organizado reproduciendo sus formas comunitarias y han demandado a las autoridades educativas que sus hijos estudien en centros interculturales bilingües, a fin de preservar y valorar sus idiomas y culturas. Los desafíos vinculados a la implementación de un sistema educativo de esas características son grandes, como se verá en los próximos acápites.

¹⁵ A esta situación se refiere Alberto Acosta (2011) en su libro La maldición de la abundancia.



5. Derecho a la educación y la protección de los niños y niñas indígenas: avances y limitaciones

5.1 Derecho a la educación

Acceso al sistema educativo. Uno de los logros del Ecuador en cuanto a los Objetivos del Milenio es la cobertura casi universal de la educación primaria. La Tabla 2 muestra que en el caso de niñas y niños indígenas de 6 a 11 años, la tasa neta de matriculación en el nivel de educación primaria es similar en todos los grupos (tasa neta país). Se puede afirmar, por tanto, que el derecho de acceso a la educación primaria se cumple en un grado muy alto, de 95%, sin distinción étnica.¹⁶

TABLA 2: Acceso a educación primaria de la niñez (6 a 11 años), 2010

Tasa neta de matriculación de niñas indígenas		Tasa neta de matriculación de niños indígenas		Tasa neta de matriculación niñez todo el país	
Área urbana	Área rural	Área urbana	Área rural	Nacional	
94,74%	95%	94,61%	94,98%	94,94%	

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, CPV 2010

La Tabla 3 cubre la población de adolescentes indígenas, de 12 a 17 años, que asiste al nivel de educación secundaria. En ella se puede ver que en el área urbana, 60% de las mujeres indígenas de ese grupo de edad se ha matriculado para la secundaria, frente al 63% de los hombres. La diferencia en este caso no es estadísticamente significativa. No obstante, quiere decir que entre 37% y 40% de los y las adolescentes de la ciudad no está matriculado/a en la educación secundaria. La situación de las adolescentes indígenas que viven en el área rural es más grave: el 48% no se matricula en este nivel educativo. Ésta es una señal de alerta que indica el riesgo de que estas personas pudieran optar por trabajar o sean forzadas a hacerlo (en una edad en que aún no es permitido), y que sus oportunidades para salir de la situación de pobreza están disminuidas.

¹⁶ No obstante, cabe notar que estas cifras refieren únicamente al acceso al sistema educativo y no se incluye información sobre a la permanencia en el nivel ni a la culminación de los niveles escolares.
17 La educación secundaria en Ecuador tiene una duración de seis años, en los que los primeros tres son secundaria general para niños de 12 a 15 años y los

¹⁷ La educación secundaria en Ecuador tiene una duración de seis años, en los que los primeros tres son secundaria general para niños de 12 a 15 años y los siguientes tres son el bachillerato para adolescentes de 15 a 17 años.

TABLA 3: Acceso a educación secundaria de adolescentes indígenas (12 a 17 años), según género, 2010

Tasa neta de matriculació	ón de mujeres indígenas	Tasa neta de matriculación de hombres indígenas		
Área urbana	Área rural	Área urbana	Área rural	
60%	52%	63%	58%	

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, CPV 2010.

El acceso al bachillerato, que corresponde a los últimos tres años de la educación secundaria y se restringe a adolescentes de 15 a 17 años, denota una notoria pérdida de estudiantes en comparación con los que accedieron al sistema desde el nivel primario (95%) y los que se matricularon para el nivel secundario (promedio 58%). La Tabla 4 muestra que 49% de las adolescentes indígenas urbanas se matricula para el bachillerato, cifra que cae de manera significativa para las del área rural, donde 38% lo hace. En el caso de los adolescentes indígenas (hombres), el acceso en las ciudades es similar, aunque un poco superior al de las mujeres, con una tasa neta de matriculación de 51%. En el área rural, no obstante, hay una disminución significativa en el acceso a este nivel de parte de los adolescentes varones a 43%, aunque se encuentra 5 puntos porcentuales por encima del acceso de las mujeres adolescentes rurales, que son las que menos acceden a este nivel de la educación secundaria, exigido para el ingreso a la universidad.

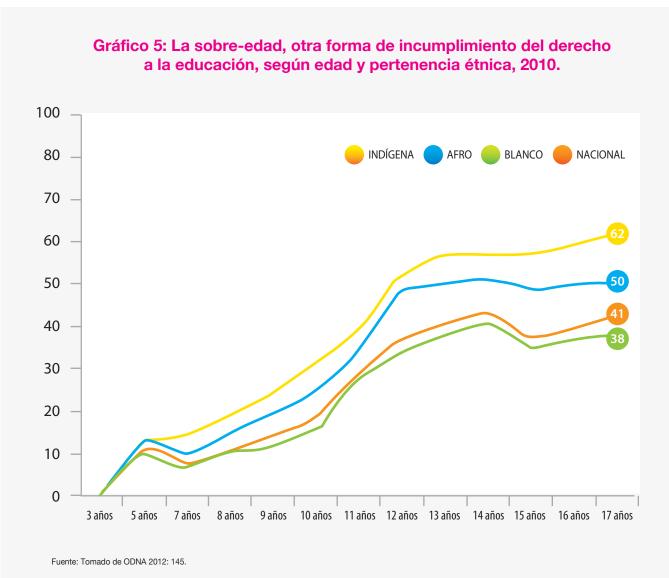
TABLA 4: Acceso al bachillerato de adolescentes indígenas (15 a 17 años), según género, 2010

Tasa neta de matriculad	ción mujeres indígenas	Tasa neta de matriculación varones indígenas		
Área urbana Área rural		Área urbana	Área rural	
49%	38%	51%	43%	

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, CPV 2010

Otro indicador que refleja una brecha en detrimento de los y las adolescentes indígenas está vinculado a la permanencia en el sistema educativo y a la calidad de esa permanencia. En la educación secundaria se comprueba que hay un serio problema de sobre-edad de los y las adolescentes, en especial los de origen indígena: mientras el 38% de los adolescentes blanco-mestizos ecuatorianos tiene sobre-edad para ese nivel educativo, y el promedio nacional es de 41%, entre los indígenas la incidencia llega a 62%.





Lenguas indígenas y niños, niñas y adolescentes indígenas. Con respecto al uso de las lenguas originarias, el ODNA (2010) señala que el 55% de niños y niñas indígenas entre 5 y 17 años hablan sus lenguas originarias, mientras que el 71% de los padres las siguen usando cotidianamente. El hecho de que uno de cada dos niños y adolescentes indígenas entre 5 y 17 años habla su lengua materna refleja una situación de peligro para la supervivencia de las propias lenguas, algunas de las cuales han sido declaradas en vías de extinción. Actualmente son 13 las lenguas originarias en peligro de extinción y no existen políticas públicas adecuadas para su preservación y desarrollo.

5.2 Derecho a la protección

"De acuerdo con cifras presentadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en América Latina hay cerca de 17 millones de niños y niñas de entre 5 y 17 años de edad atrapados en situaciones de trabajo infantil. De ellos una proporción aún indeterminada, pero elevada, son niños y adolescentes indígenas que trabajan generalmente fuera de sus hogares, en tareas marginales y en condiciones especialmente rigurosas. Son niños que no gozan de su infancia ni se desarrollan física y mentalmente de forma adecuada; y, por supuesto, su proceso formativo suele desligarse, en general, de los valores y aspiraciones de su pueblo de origen" (UNICEF/OEI/OIT 2010: 11).

Según una evaluación realizada en 2010 por el Comité de Derechos del Niño, el estado de la niñez en el Ecuador presentó varias mejorías en términos de educación y salud. Sin embargo, subsisten problemas como el incumplimiento con el derecho al no maltrato, la falta de protección contra la violencia psicológica y física, así como la persistencia del trabajo infantil. A continuación se analizan estos temas, incorporando el punto de vista de los conceptos culturales que subyacen a los mismos.

La perspectiva cultural en el concepto de trabajo infantil. Los términos llank'ay y rurana se traducen del kichwa al castellano como trabajo u ocupación. Estas actividades tienen diversas connotaciones para los pueblos indígenas. Por un lado, se trata de una pedagogía de aprendizaje, pues se considera que viendo y haciendo se aprende, y por ello los niños y niñas deben acompañar a los adultos en todas las actividades cotidianas, sociales, productivas y festivas, y participar en ellas de manera activa. Por otro, el trabajo es también entendido como un medio de relación con los otros, lo que permite cohesionarse socialmente, acceder a los recursos para la subsistencia y contar con el apoyo de los otros en sus actividades productivas a través de las relaciones de reciprocidad. Por último, el trabajo es un acto ritual y de

celebración porque se considera que el mantenimiento de la vida –y el vivir bien– sólo es posible si se trabaja y cuando esto se vincula con la tierra, es decir, al acto de labrar la tierra, sembrar, cosechar y disfrutar de sus productos, se debe agradecer en una celebración por parte de la persona y la comunidad. Por lo anterior, desde el punto de vista de los pueblos indígenas, el trabajo en las comunidades no debe entenderse como una forma de explotación. No obstante, tampoco se puede negar la existencia de abusos que deberían ser sancionados por la comunidad, en lo posible bajo sus propias normas.

Las historias contadas por los mayores hablan de que el trabajo infantil se instauró en la época de las haciendas, es decir, por los terratenientes. El niño y la niña indígena eran sometidos al trabajo tanto en las actividades productivas como de servicio doméstico en las casas de las haciendas. Al respecto, Tránsito Amaguaña –lideresa indígena de la organización campesina e indígena y referente del feminismo en el Ecuador– dijo:

"...a las servicias nos mandaban a *chugchir*¹⁸ en las cosechas... en la mano chiquita, quince gavillas por lo menos teníamos que coger... llorando, llorando, longas chiquitas, puedan o no puedan... Si algo se rompía o se perdía nos hacían devolver o nos quitaban los trastos que traíamos...nos pegaban..." (ECUARUNARI, 1998: 244)

Generalmente la explotación se caracteriza por jornadas de trabajo que superan las ocho horas, realizadas en las peores condiciones y mal remuneradas. Es decir, además de ser ilegal, los niños y niñas indígenas trabajan en condiciones precarias. Esto puede ocurrir bajo el mando de personas indígenas, tan inescrupulosas como otras no indígenas, que ejercen estas violaciones.

En este sentido, es interesante incorporar aquí el debate sobre trabajo infantil que, entre otros, busca establecer el límite entre tradiciones culturales y la violación de los derechos de niños y niñas. En un encuentro promovido el año 2010 por UNICEF, la OIT y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, se planteó lo siguiente:

"Para muchos se trata de prevenir -y a la larga erradicar- el trabajo infantil que obstaculiza su

¹⁸ Término kichwa que se refiere a recolectar los restos de la cosecha.



educación y la adecuada socialización de los niños y adolescentes, con mayor o menor grado de flexibilidad respecto de situaciones especiales; pero para otros sectores de opinión, principalmente para algunos vinculados al Movimiento de Niños y Adolescentes Trabajadores (NAT), el tratamiento del problema radica en fijar prioridades para concentrarse en enfrentar aquellas peores formas del trabajo infantil, así como para regular las condiciones injustas que suelen vincularse a dicho trabajo, pero sin descalificar ni desvalorar el trabajo infantil en sí mismo, aceptando que se trata de un hecho social que sólo se convierte en un problema cuando se rodea de violaciones de los derechos humanos de los niños y adolescentes víctimas del trabajo infantil.

En el caso de los pueblos indígenas, la delicada línea que define lo que es y lo que no es trabajo infantil y de socialización de los niños y adolescentes puede estar sujeta a interpretaciones culturales que podrían llevar a ocultar injusticias amparadas en la cultura pero que también, y mucho más frecuentemente, podrían llevar a confundir lo que es necesario y de provecho para los intereses superiores del niño indígena con lo que es censurable de acuerdo a una visión cultural externa en que los niños y adolescentes cumplen una función familiar menos autónoma y más liberada de responsabilidades, en consonancia con los objetivos finales de la formación de la niñez en uno y otro contexto.

Si a alguna conclusión debiera llevar este debate, para el caso de los niños y adolescentes indígenas sería que sólo mediante el diálogo intercultural, sistemático e institucionalizado, y una adecuada interpretación de las normas teniendo a la vista sus objetivos finales, se podría alcanzar una adecuación apropiada, efectiva y justa de los

objetivos universales que sustentan ese patrimonio moral de la humanidad que representan los derechos humanos, a la realidad y visión de cada uno de los pueblos y naciones que la conforman" (UNICEF/OEI/OIT 2010: 78).

La magnitud del trabajo infantil indígena. Las cifras del CPV 2010 dan cuenta de una reducción importante del trabajo de niños, niñas y adolescentes indíge nas en los últimos años. La aplicación de políticas para eliminar ciertas barreras educativas, focalizada en los grupos más vulnerables, sin duda ha contribuido a las mejoras observadas (ver también acápite de Respuestas del Estado). Aun así, persisten brechas e inequidades en relación al trabajo infantil. De 57% de los niños, niñas y adolescentes indígenas de 5 a 17 años que en el 2001 se dedicaba sólo a estudiar, en el 2010 se llegó a 82%. En ese mismo lapso, los niños blanco-mestizos en esta situación aumentaron de 72% a 88%, lo que muestra que a pesar de haber tenido un punto de partida mejor en el año 2001, la situación de los blanco-mestizos mejoró menos, proporcionalmente.

En cuanto al grupo que sólo trabaja, también hubo una gran mejoría entre 2001 y 2010 ya que bajó de 15% a 6% en el grupo indígena, pero esto aún es el doble con relación a los blanco-mestizos. Al grupo que sólo trabaja se debe sumar el que estudia y trabaja (que disminuyó de 9% a 5%) para tener claridad de cuántos niños y adolescentes indígenas de 5 a 17 años trabajan en total: en el 2001 era el 24% y en 2010 el 11%. Otro gran logro ha sido disminuir la cantidad de niños y adolescentes que no trabajan ni estudian: en 2001 era el 19% de los niños indígenas, mientras que en 2010 fue de 7%. Las diferencias entre niños y niñas indican que hubo bastantes avances en términos de género, como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 5: Evolución del trabajo infantil en Ecuador, 2001/2010

	Niñez de 5 a 17 años que sólo estudia		Niñez de 5 a 17 años que sólo trabaja		
Por etnia y sexo	2001	2010	2001	2010	
Indígenas	57%	82%	15%	6%	
Blanco-mestizos	72%	88%	7%	3%	
Hombres	68%	87%	11%	4%	
Mujeres	71%	88%	5%	2%	
	Niñez de 5 a 17 años	que estudia y trabaja	Niñez de 5 a 17 años que no estudia ni trabaja		
Por etnia y sexo	2001	2010	2001	2010	
Indígenas	9%	5%	19%	7%	
Blanco-mestizos	4%	2%	17%	6%	
Hombres	5%	4%	15%	6%	
Mujeres	3%	2%	21%	8%	

Fuente: Elaboración propia con base en: UNICEF/OEI/OIT 2010: 260

Si bien de acuerdo con el actual Código de la Niñez y Adolescencia el trabajo infantil de menores de 15 años es prohibido en el Ecuador y la escuela primaria es obligatoria, el 8% de niños, niñas y adolescentes indígenas de 5 a 14 años no asisten a un centro educativo, frente a 6% de promedio en el país y 5% de sus pares blanco-mestizos.

Cuando el corte etario va de los 8 a los 17 años, los datos de 2010 indican que la situación es aún más grave: sumando los niños, niñas y adolescentes indígenas que estudian y trabajan (7%) con quienes no estudian y sí trabajan (8%), se llega al 15% de niñez indígena entre los 8 y 17 años que trabajan. Esta situación debe preocupar a las autoridades indígenas y del gobierno nacional.

El maltrato infantil. La cultura de la violencia está ligada a las relaciones de poder en una sociedad: quien tiene algún nivel de poder sobre otro se siente con el derecho de someter y maltratar a los que están en un nivel inferior. En hogares de alta vulnerabilidad se reproducen las mismas relaciones de poder y prácticas de violencia: generalmente, los padres asumen el rol dominante y se atribuyen el derecho de ejercer violencia con toda su familia, con sus hijos, los hijos frente a los y las hermanas, y los más grandes frente a los más pequeños, haciendo de éstos últimos el eslabón final de la cadena violenta.

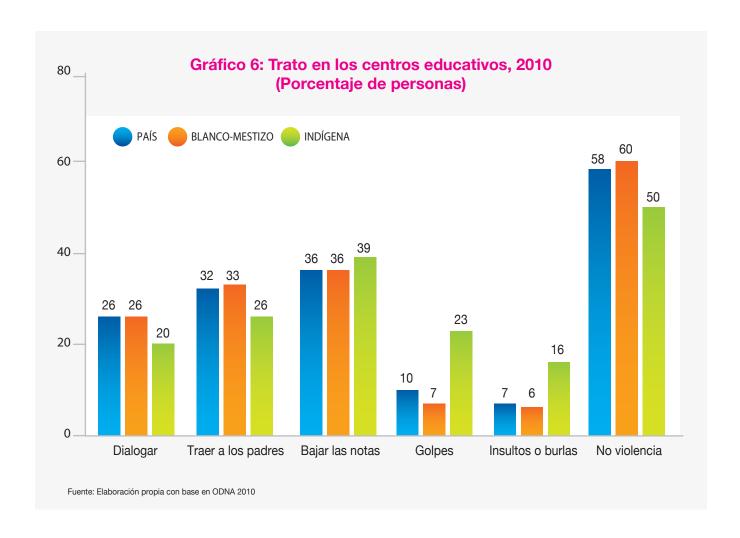
"El arrullo a los niños y niñas es una de las formas más hermosas de estimulación temprana y afectiva. Es un canto de encariñamiento, con él se comparte el idioma, se le va contando de las plantas, de los animales, de los cerros y vertientes sagradas. Tenemos una relación directa con la madre tierra. Los juegos iniciales son propios de la relación con la naturaleza, así se está creando seres naturales, sensibles.

Lamentablemente esta afectividad, este respeto y encariñamiento entre niños, los mayores y la madre naturaleza está en riesgo de desaparecer porque está siendo reemplazada por situaciones de soledad, maltrato y abandono de sus seres queridos y alejamiento de la relación con la Pacha Mama." (Chaska Kachihuango, entrevista personal, 2012)

"...en las aulas –el espacio pedagógico para cultivar una cultura de respeto y el diálogo intercultural– se reproducía activamente la cultura del maltrato y la violencia".

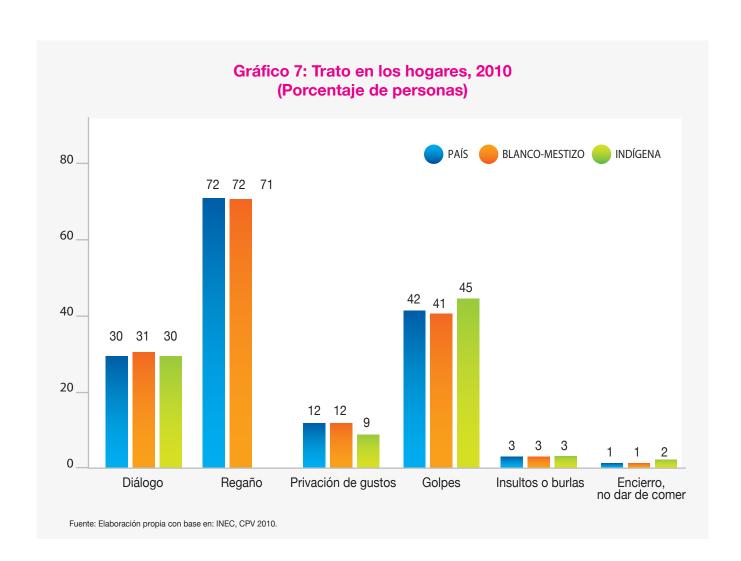
Para conocer la situación en la escuela, fue necesario un acercamiento con algunos centros de educación intercultural y bilingüe (EIB) a los que asisten niños y niñas indígenas para solicitar que dramaticen la relación con sus profesores o profesoras. Casi todos buscaron un palo, lanzaban objetos y gritaban a aquellos que asumían el rol de estudiantes. Lamentablemente, en estas aulas —el espacio pedagógico para cultivar una cultura de respeto y el diálogo intercultural— se reproducía activamente la cultura del maltrato y la violencia.

Los hallazgos coinciden con datos de la antes citada investigación de ODNA, que además muestra brechas entre grupos de distinto origen étnico. Como se ve en el Gráfico 6, el 39% de los niños y adolescentes indígenas sufre algún tipo de maltrato violento en los centros educativos, en comparación con el 13% en el grupo blanco-mestizo.



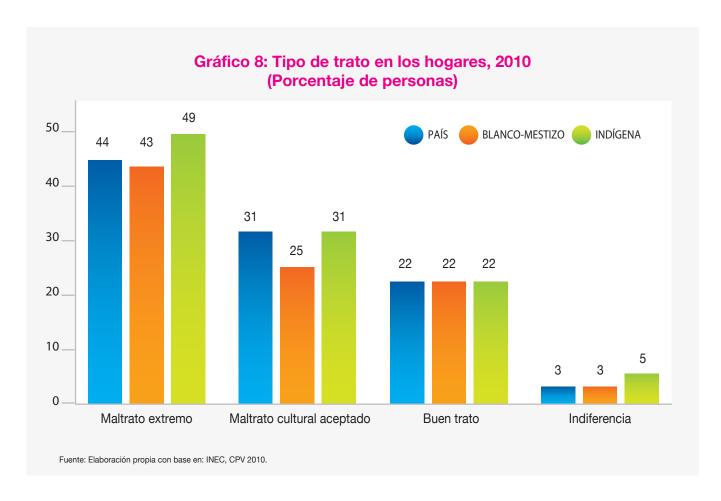


El maltrato no sólo se da en las escuelas sino también en otros espacios, como el hogar. El estudio del ODNA señala que sólo 30% de los padres y madres de familia recurren al diálogo con sus hijos/as para resolver algún problema. En cambio, 45% de padres y madres recurre a golpes para reprender a sus hijos e hijas (ODNA 2010). Como se puede ver en el gráfico, en este caso no se observan grandes brechas entre los diferentes grupos étnicos sino que el maltrato trasciende las fronteras culturales.





Un dato importante encontrado durante las visitas realizadas a los centros educativos es la falta de afecto y cuidado de los padres y madres hacia sus hijos/as. Frente a esto, muchos niños y niñas dejaban de hacer sus deberes escolares con el fin de llamar la atención de sus progenitores, aunque sabían que les significaría un regaño o un castigo severo. En el estudio del ODNA se aprecia también que el maltrato extremo para los niños, niñas y adolescentes indígenas alcanza el 49% y sólo en 22% de los hogares de familias indígenas y mestizas se da buen trato a los hijos e hijas. El llamado maltrato culturalmente aceptado llega a 31% en los hogares indígenas y a 25% en hogares blanco-mestizos.



Los niños y niñas de 5 a 11 años son los que más maltrato extremo reciben: 58%. Entre los que tienen más edad, de 12 a 17 años, la proporción de quienes reciben maltrato extremo es de 22%. Estos datos se revierten en el maltrato culturalmente aceptado: los más pequeños son menos violentados (24%) en relación a los adolescentes (41%) (ODNA 2010).



6. Respuestas del Estado ecuatoriano

Tomando en cuenta la situación de la educación y protección de la niñez y adolescencia indígena, así como los factores determinantes identificados, se considera necesario exigir el cumplimiento de la Constitución en términos de brindar atención prioritaria a ese grupo, además de revisar y formular políticas públicas con pertinencia cultural, desarrolladas e implementadas con la participación de los representantes legítimos de las nacionalidades y pueblos.

Sin embargo, en contextos de alta presencia indígena y en diversas comunidades y parroquias de bajos recursos, lo cierto es que el Estado ha tenido una presencia mínima. El efecto se ve claramente en la calidad de vida de las comunidades y en las persistentes demandas de las organizaciones. La mayoría de los problemas han sido resueltos por las propias comunidades y a veces con apoyo de la cooperación internacional, mientras que el Estado —a pesar de realizar importantes esfuerzos— aún no ha respondido en la medida esperada.

El Estado y la educación. Como se ha hecho evidente, existe un déficit preocupante en el acceso a la educación de los y las adolescentes indígenas: cerca de la mitad, en especial los que viven en el campo, están excluidos de la educación secundaria. Además, varias de las brechas de desigualdad, no sólo en educación sino también en el tema de protección, tienen rostro indígena. A continuación se presentan algunas de las intervenciones estatales que han buscado responder a estas situaciones.

I) Creación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB). En coherencia con el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la CDN y su Observación General No11, tanto la Constitución

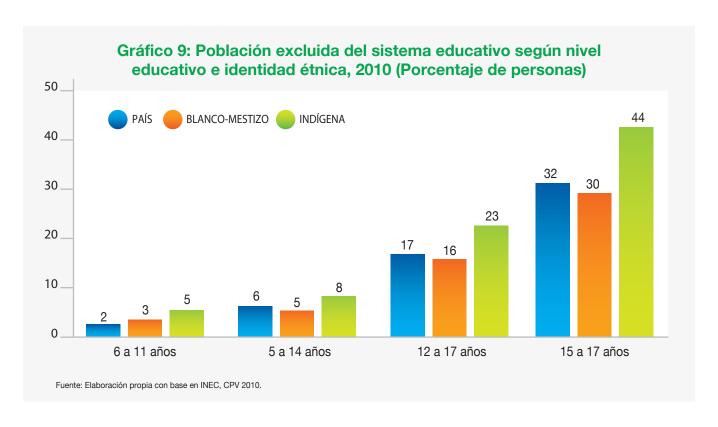
de la República como la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) coinciden en que el proceso educativo para niños, niñas y adolescentes indígenas debe realizarse en su propio idioma y tomando en cuenta su cultura. En este sentido, la creación del SEIB en 1988, ratificada constitucionalmente diez años después, concretó un anhelo de los pueblos indígenas: la EIB fue concebida como una educación liberadora y tenía como objetivo mejorar la calidad de la educación ofrecida, en especial tomando en cuenta la realidad y necesidades de las poblaciones indígenas. No obstante, la implementación del SEIB aún presenta más desafíos que logros debido a la complejidad y magnitud de la propuesta que requiere de cambios en casi todas las dimensiones del sistema educativo.

"... Es urgente empezar un debate que dé cuenta de la necesidad de re-empezar con una educación intercultural bilingüe propia; y si las autoridades no entienden y no apoyan, hay que emprender procesos educativos propios, autónomos. Para ello tenemos convenios internacionales, tenemos la misma Constitución que nos ampara; hay que proteger urgente el derecho de los niños, niñas y adolescentes a estudiar en su propia lengua y cultura, es una forma de proteger la existencia de nuestros pueblos, de nuestra civilización". (Luis Macas, ex - presidente de la CONAIE, Entrevista personal, 2013)



En el marco del SEIB se inició la formación de docentes de los pueblos y nacionalidades, así como el diseño de un modelo educativo propio. Sin embargo, las limitaciones de recursos humanos, técnicos y económicos, y la interferencia política de los gobiernos y ciertas organizaciones auto-identificadas como indígenas, frenaron la aplicación del modelo así como la búsqueda de la inclusión educativa. La creación de cientos de escuelas fue, sobre todo, fruto de la iniciativa y del trabajo comunitario. Desafortunadamente, este esfuerzo histórico no fue adecuadamente valorado: algunos actores políticos incluso quisieron ocultar los avances de la EIB, visibilizando especialmente las limitaciones, pero que mediante una evaluación objetiva y participativa podrían haber sido superadas.

A pesar de las críticas, el proceso tuvo importantes avances que se reflejan en las estadísticas de la última década. Por ejemplo, la proporción de niños y niñas de 5 a 14 años de edad, excluidos/as del sistema educativo se redujo de 13% en el año 2001, a 6% en el año 2010 (INEC, 2010). Aunque también mejoraron mucho las condiciones de la niñez y adolescencia indígena de 12 a 17 años, las cifras continúan altas: de 48% que estaba excluido del sistema en 2001, se bajó a 23% en 2010 (Op. cit.).



¹⁹ La CONAIE logró oficializar el SEIB con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, entidad gubernamental autónoma adscrita al Ministerio de Educación. Su órgano directivo fue integrado por las organizaciones: CONAIE, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas - FENOC, Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos, Federación Ecuatoriana de Indígenas - FEI, y Federación Nacional de Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador - FENACLE.

²⁰ Por ejemplo, casi 50% de los maestros del SEIB no son bilingües ni interculturales debido a que fueron incluidos como cuotas de las organizaciones autodenominadas indígenas.

II) Creación de instituciones de educación básica.

Otra política para superar la exclusión del sistema educativo fue la conversión de los centros escolares en instituciones de educación básica. Lamentablemente, los impactos fueron reducidos debido a que el Ministerio de Educación no tuvo la capacidad para construir las aulas requeridas para ofrecer el octavo año de educación básica (menos aún la venidera demanda por noveno y décimo), en particular en el área rural. Cabe notar que este cambio podría poner en mayor riesgo a los niños y niñas indígenas que, por ya no tener ninguna oferta educativa, se dediguen a trabajar. Y es que la reorganización del sistema -para responder a los lineamientos del SEIB- implicó el cierre de algunos centros educativos. Dado que se procedió a tal cierre sin contar con una alternativa oportuna, hubo una evidente violación a los derechos de miles de niños y niñas que se quedaron sin escuelas.

Aunque en el año 2012 varias organizaciones indígenas denunciaron el cierre de centros educativos en las comunidades, ninguna institución del Sistema Nacional Descentralizado de Protección de Niñez y Adolescencia (SNDPINA) demandó la restitución de este derecho ante las cortes de justicia (UNICEF, 2012).

III) Eliminación de barreras en el acceso a la escuela. Siendo que se considera que la principal causa de la exclusión educativa es la condición económica de los hogares, el gobierno actual promovió la entrega gratuita de textos escolares, uniformes y desayunos escolares para los estudiantes, así como la eliminación del llamado aporte voluntario en los centros educativos. Estas medidas, iniciadas en 2010, han ayudado de manera significativa a revertir la alta incidencia del trabajo infantil.

Las cuatro medidas que ayudaron a mejorar el acceso de la niñez ecuatoriana –incluida la indígena—al sistema escolar fueron: i) el no pago de 25 dólares voluntarios para estar en la escuela; ii) la gratuidad de los textos para la educación pública rural y urbana; iii) la gratuidad de uniformes para niños de escuelas rurales; y iv) el desayuno escolar gratuito. Estas medidas contribuyeron a la reducción de la exclusión, especialmente en el campo.

El Estado y la protección. Ante la realidad del trabajo infantil, la violencia y otras formas de maltrato que la niñez y adolescencia sufre, el Estado ha avanzado con respuestas en el área de protección. Tal como ocurre con la educación, los logros son

visibles pero mejorables, sobre todo en lo referido a la necesidad de un enfoque intercultural.

I) Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA). El Código de la Niñez y Adolescencia establece la creación del SNDPINA y lo define como: "conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia" (Art. 190). El Código también establece la participación social como principio rector del sistema (Art. 191) y define que está integrado por tres niveles de organismos:

- Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas de niñez y adolescencia: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNA) y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
- Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: Juntas Cantonales de Protección de Derechos; Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; Defensoría del Pueblo y Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia
- Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos: entidades públicas y privadas de atención. (Art. 192)

El CNA es el organismo rector del SNDPINA y su función principal es la definición y vigilancia del cumplimiento de la política de protección integral a la niñez y adolescencia. En octubre de 2004 aprobó el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia 2004-2014, primer documento de planificación con enfoque de derechos (CEPAL 2013: 48).

Hasta el momento de realizar el presente estudio, la estructura institucional del SNDPINA no contaba con un enfoque que respondiese al carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano. En el Encuentro de Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos realizado en fines del año 2009, niños, niñas y adolescentes indígenas reflexionaron sobre lo que el SNDPINA debería ser y concluyeron lo siguiente:

"El Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia [...] en base a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas establecidos en tratados y convenios internaciona"...un sistema de protección plurinacional e intercultural incluyente de derechos colectivos e individuales, que asegure la participación activa de niños y adolescentes indígenas..."

les [...] considere en su estructuración, políticas, programas y proyectos los principios e interculturalidad, plurinacionalidad, equidad social y acciones afirmativas [...] Resultado de ello será un sistema de protección plurinacional e intercultural incluyente de derechos colectivos e individuales, que asegure la participación activa de niños y adolescentes indígenas y fortalezca los sistemas propios de protección comunitaria." (ANANPE 2010)

En este marco se considera que el SNDPINA debe reestructurarse con el objetivo de fortalecer los principios e instituciones tradicionales de protección comunitaria, respetando la jurisdicción de las autoridades comunitarias y el sistema de administración de justicia indígena, y promoviendo la participación activa de representantes de los pueblos y de la niñez y adolescencia indígena. En el Encuentro mencionado, se hizo una exhortación a la Secretaría Ejecutiva del CNA señalando:

"... [que] el SNDPINA considere la representación y participación de pueblos y nacionalidades, tanto de niños, niñas, adolescentes, como adultos, en todos los niveles de institucionalidad, en igualdad de condiciones, donde podamos tomar decisiones e incidir en las políticas." (Op. cit.)

Desde el programa de seguimiento de la Agenda la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (ANANPE) en 2010, se han coordinado varias actividades tendientes a que las instituciones locales y nacional del SNDPINA construyan políticas interculturales con la participación de representantes de la niñez y líderes de los pueblos indígenas. En algunos Concejos Cantonales, con mayor población indígena, se encontró más apertura y se tuvo mejores resultados para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia indígena.

El proceso de participación de la niñez y adolescencia indígena, impulsado por la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) con el auspicio de UNICEF, para crear la Agenda Mínima Nacional para el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos, fue un espacio que realmente reivindicó la participación social.²¹ Este proceso permitió incidir, por ejemplo, en políticas dirigidas a mejorar la infraestructura educativa y a construir un modelo educativo propio para las escuelas del pueblo Kayambi (UNICEF 2012).

Las acciones del SNDPINA dirigidas a vigilar el cumplimiento de los derechos, en muchos casos, se centran en una demanda de acciones administrativas relacionadas con padres de familia, docentes o políticos antigubernamentales. Lo que aún no está claro es cómo proceder cuando el incumplimiento proviene de una instancia del propio Estado, como cuando se elimina el almuerzo escolar, las escuelas se quedan sin docentes por largo períodos, o se cierran centros educativos comunitarios sin que se den primero alternativas claras.

II) Ajustes estructurales del Estado. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) ha propuesto una serie de cambios en su estructura para avanzar en la implementación del nuevo mandato constitucional y constituir un sistema de protección integral:

"El cambio [estructural] tiene como meta pasar a un modelo de inclusión y aseguramiento, que genere oportunidades para que los ciudadanos (as) superen su condición de pobreza. Este nuevo enfoque institucional se centra en dos áreas: Inclusión al Ciclo de Vida y la Familia, y Aseguramiento para la Movilidad Social. Dentro de la inclusión al ciclo de vida se incluirán los siguientes programas: Desarrollo Integral, que centrará su

²¹ En el acápite 7 se amplía la información sobre este proceso.

atención a las necesidades específicas de la población de atención prioritaria, dirigidas a su desarrollo integral, y Protección Especial, enfocado en la prevención de la violación de derechos [...]

Este nuevo MIES apunta a reducir las brechas de desigualdad existentes entre los ecuatorianos y de, esta forma, auspiciar la igualdad, inclusión e integración social y territorialidad dentro de la diversidad, que promueve el plan del Buen Vivir.

El área de Aseguramiento para la Movilidad Social, entre otros, incluye el aseguramiento no contributivo (Bono de Desarrollo Humano, Pensión para Adultos Mayores y Personas con Discapacidades), y la promoción y movilidad, que es el impulso a la generación de capacidades y oportunidades que aportan a la salida de la pobreza a los hogares en condiciones difíciles." (http://www.inclusion.gob.ec/)

Algunas áreas de acción que el MIES propone son:

- El desarrollo integral infantil como política de Estado para niños de cero a tres años.
- Política progresiva de inclusión social por ciclo de vida (niños/as, adolescentes, jóvenes, adultos mayores), priorizando la población en situación de pobreza y bajo un esquema de corresponsabilidad con la familia y la comunidad.
- Política de fortalecimiento del rol de la familia en la protección, cuidado y ejercicio de derechos y deberes.
- Política de protección especial en situación de violación de derechos por ciclo de vida y condición de discapacidad.

III) Programas de transferencia condicionada (PTC). Además de la mencionada eliminación de las barreras para el acceso a la educación pública, este estudio analizó la incidencia del Bono de Desarrollo Humano con relación a los derechos de la niñez indígena. Ambas acciones fueron tomadas por el actual Gobierno como parte de los PTC, también conocidos como programas con corresponsabilidad. Estos programas son uno de los principales instrumentos de combate a la pobreza que se han implementado durante los últimos 15 años en América Latina y el Caribe.

Según la CEPAL, los PTC buscan detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Con este fin, los países hacen transferencias monetarias directas a las familias y establecen condiciones que sus integrantes deben cumplir. En la década pasada no sólo crecieron en número —en 1997 estaban en tres países y para 2010 llegaron a 18—, sino que también aumentaron los montos de las transferencias monetarias ofrecidas y su cobertura en cada país (CEPAL 2011).

Una de las políticas implementadas por el gobierno

ante la situación de emergencia tras la crisis de 1999

fue el Bono de la Pobreza, posteriormente llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH), que consiste en transferir un monto de ayuda económica a la población del quintil más pobre. Este bono, como sucede en otros países, se entrega a las madres de familia bajo la condición de que aseguren la matriculación de sus hijos en las escuelas de nivel básico y regularmente asistan al chequeo médico en los centros de salud. En los últimos años tuvo un gran crecimiento, llegando en el 2012 a alrededor de 1,9 millones de beneficiarios, de los cuales 237.689 eran indígenas, es decir el 12,4 % de la población beneficiaria. IV) Iniciativas con los empresarios privados para detener el trabajo infantil. El Ministerio de Relaciones Laborales, con el apoyo de UNICEF, ha desarrollado iniciativas para erradicar el trabajo infantil. Una estrategia se centra en trabajar con empresarios para desarrollar conciencia respecto a la no contratación de niños y niñas en sus empresas. El gobierno se enfoca en determinados sectores productivos que usan el trabajo infantil, sobre todo los mercados, la producción florícola y la construcción. A fines del 2012, el Ministro anunció la creación de la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil, que se inició con un total de 14 afiliaciones y está previsto para seguir creciendo.22

Si bien es cierto que este tipo de iniciativas son importantes en cuanto a que comprometen a empresas y sectores empleadores de mano de obra infantil a formar parte de la lucha contra la explotación laboral, no se debe olvidar que lo esencial es construir políticas que ataquen el problema central, que tiene que ver con la superación de las condiciones de inequidad y exclusión que empobrecen a las familias y que representan la causa estructural del trabajo infantil.

²² Agencia de Noticias Andes, 12/07/2012. Disponible en http://www.andes.info.ec/actualidad/4257.html.



7. Respuestas de los pueblos indígenas

El movimiento indígena ecuatoriano es considerado uno de los mejor organizados de Sudamérica (GIZ 2011). Su papel en la lucha por los derechos de los pueblos y nacionalidades ha sido trascendental. En este acápite se presentan algunos de los actores que fueron parte de ese proceso así como tres temas que impulsan, vinculados a los derechos aquí tratados: la EIB, la Agenda Nacional por el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Indígena y la administración de justicia indígena.

I) Constitución del movimiento indígena. La ECUARUNARI nació en 1972 bajo el objetivo fundamental de luchar "...contra la dominación terrateniente y oligárquica, reivindicando el principio básico del derecho a la tierra, base fundamental para el desarrollo de nuestro nacionalidad, de nuestra cultura, de nuestro idioma, el derecho a la organización fuera de tutelaje y manipulaciones de las clases dominantes, el derecho a tener autoridades propias, a fin de evitar el trato discriminatorio que se ejerce sobre el campesino y en especial sobre el indígena" (ECUARUNARI, 1981). En la actualidad se define como la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador y aglutina 15 pueblos kichwas del altiplano y sierra. Es la organización más fuerte que, a su vez, fue parte de la CONAIE desde el principio (de la cual constituye alrededor del 45% de sus delegados).

La CONAIE²³ emergió en 1986, luego de un largo proceso de coordinación entre las organizaciones representativas de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Surgió como una organización que reivindi-

có el reconocimiento de los pueblos y nacionalidades como entidades históricas, jurídicas y políticas; cuestionó el carácter uni-nacional y colonial del Estado, y propuso a la sociedad, en el Levantamiento Indígena de 1990,²4 el concepto de Estado Plurinacional, como entidad que contribuiría a la construcción del Sumak Kawsay, o Buen Vivir. Históricamente desarrolló su lucha articulando una amplia agenda nacional, en alianza con diversos sectores sociales y organizaciones, buscando detener la discriminación, homogenización y exterminio de los indígenas.

La CONAIE "actúa como la máxima representante, la voz y el pensamiento de los pueblos indígenas; lucha por la vida de los hombres y de la naturaleza en un futuro de justicia, paz, igualdad, respeto, libertad y solidaridad." (http://conaie.nativeweb .org/folleto.html)

Aglutina tres organizaciones regionales:

- la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana -CONFENIAE,
- 2) la ECUARUNARI, y
- la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana -CONAICE.

²³ La CONAIE se organiza sobre una base territorial, con una estructura de representación de comunidades, nacionalidades y pueblos a través de sus autoridades comunitarias, y se diferencia de otras organizaciones autodenominadas indígenas que son de carácter sindical o gremial.

²⁴ Es el primer levantamiento de carácter nacional que paralizó al país y cuestionó el carácter uni-nacional del Estado además de demandar la solución a más de 120 conflictos (juicios) de tierra.



Tras su posicionamiento como actor político sólido en los años 90, alcanzó importantes conquistas, entre ellas: el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos; los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia; y como se mencionó antes, la inclusión de sus principales postulados políticos en la nueva Constitución.

II) Escuelas indígenas, educación propia y EIB. Como parte de la lucha política, se fundaron en el cantón Cayambe las primeras escuelas indígenas bilingües en 1945. Las escuelas funcionaron en la clandestinidad, en chozas aisladas o en las orillas de los ríos, por temor al castigo y represión de los dueños de las haciendas que veían como peligroso que los indios aprendan a leer, escribir y a hacer cuentas (Rodas y Cotacachi, 1989).

Estas escuelas kichwa-castellano se convirtieron en un símbolo de la lucha por los derechos de los pueblos y son entendidas como el cimiento de las demandas por una educación propia, cultural y lingüísticamente adecuada para los pueblos. El proceso para construir la educación propia hasta llegar al planteamiento de una educación que fuese intercultural y bilingüe para todos, como se plantea en el SEIB, no ha sido fácil. Ya en el inicio del proceso se pensó en escuelas propias, "con profesores indígenas que enseñan de la cultura, el idioma y los saberes propios; ya que en las otras escuelas los wawas eran discriminados, burlados y abusados", como dijo Nazario Caluña, co-fundador de ECUARU-NARI.

A casi 25 años de haber iniciado la implementación de la EIB, los dirigentes hicieron una evaluación crítica del proceso para las comunidades, pueblos y nacionalidades. Aquí se presentan algunas de sus opiniones, las cuales reflejan el largo camino que queda por recorrer para llevar la teoría a la práctica en las escuelas, los hogares, las comunidades y la sociedad en general.

César Pilataxi, primer dirigente de la Confederación del Pueblo Kayambi y primer Director de EIB en la provincia de Pichincha, señala la educación como una estrategia eficaz para la alienación cultural en los pueblos y nacionalidades: "La educación ha sido la estrategia más adecuada para vaciarnos de nuestra sabiduría y tecnologías; hasta ahora seguimos en el proceso de colonización. Ya no hablamos nuestra lengua, la utilizamos para contar chistes; no se lo utiliza para asuntos importantes de la vida de la comunidad y del país." (Conversatorio con Taytas y Mamas, 2012)

Domingo Anwash, de la nacionalidad shuar y co-fundador de la CONAIE, denuncia el rol ideológico de la educación: "En la escuela nos decían que la mejor herencia era la educación y muchos han vendido sus tierras para estudiar en la universidad y tener un título. Ahora ya no tienen tierra y muchos de ellos con título no tienen todavía trabajo. Nos hemos olvidado de hablar la lengua y vivir nuestra cultura. Muchos ya no quieren volver a la tierra, a la comunidad, a ver a sus papás, y dicen que se quedan en la ciudad porque tienen su profesión, 'para eso me preparé, para eso estudié' [...] En las universidades no te enseñan a pensar con pensamiento propio, te enseñan a pensar con su pensamiento..." (Entrevista personal, 2012)

Luis Macas testimonia su proceso educativo y considera que en la práctica no ha cambiado mucho: "... Ahora prácticamente han liquidado al SEIB. Claro que no alcanzó la EIB lo que nosotros y nuestros mayores soñábamos. La institucionalización de la EIB dentro de una estructura ajena a nuestros sistemas de pensamiento y vida, hizo que fracasara, aunque hay muchas experiencias exitosas porque no se apartaron de la comunidad, de su cultura, de sus necesidades y de sueños". (Entrevista personal, 2013)

Katsa Cachiguango, antropólogo, señala que prácticamente ya no vivimos con nuestras propias formas de vida sino con modelos ajenos: "Vivimos con todo

prestado, vivimos con una economía que no es la nuestra, vivimos con una medicina que no es la nuestra, con una espiritualidad que no es la nuestra. vivimos con una educación que no es la nuestra. El sistema educativo actual no ve las diferencias, es un sistema homogeneizante; a todos nos mide con la misma vara, pero el objetivo de esta educación es que seamos hábiles obreros, obedientes pero no verdaderos pensadores. El sistema educativo, secundado por la religión, nos impone sistemas de pensamiento foráneo. Esa forma de ser seres humanos comunitarios está siendo afectada de raíz [...] Estamos cediendo nuestros valores comunitarios por otros que nos ponen en condición de subordinación. Estamos imitando modelos sociales basados en el sistema de tener y no del ser". (Entrevista personal, 2013)

III) Agenda Nacional por el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Indígena del Ecuador. En los años 80, Blanca Chancosa y diversos integrantes de la FICI iniciaron la realización de los campamentos Mushuk Comunerokuna (los nuevos comuneros). Estos campamentos para niños se daban en períodos vacacionales y estaban dirigidos a fortalecer la identidad cultural; allí se recuperaban saberes de tejidos en telar, esteras, las historias de los pueblos y de las organizaciones. Se comenzó a valorar la participación de la niñez del pueblo de Otavalo y de otros pueblos de la sierra y Amazonia.

Muchos de quienes participaron allí hoy son líderes en sus comunidades y organizaciones.

En el 2001, la Fundación Rigoberta Menchú, UNICEF y FLACSO organizaron el Encuentro Subregional por la Niñez y Adolescencia Indígena en el que participaron delegados de las organizaciones indígenas de Ecuador, Bolivia, Brasil, México, Guyana, Perú y Guatemala. Este espacio de reflexión sobre la situación de la niñez y adolescencia indígena en relación a las políticas gubernamentales dio la pauta para que las organizaciones indígenas iniciaran un proceso de participación más amplio de la niñez y adolescencia para conocer sus posiciones sobre su situación de vida, su identidad cultural y temas de protección social.

En este marco, la ECUARUNARI, el Parlamento Indígena de América, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) y UNICEF desarrollaron un proceso de consulta a niños, niñas y adolescentes a través de encuentros locales, provinciales, regionales y uno nacional, el año 2005, donde se definió la Agenda Nacional por el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Indígena. Esta agenda es un mandato en el que la niñez y adolescencia plantea demandas hacia sí mismos, sus familias, la comunidad y, por supuesto, el Estado, con base en un diagnóstico de la violación de sus derechos.

Agenda de la Niñez y la demanda de políticas públicas interculturales. El proceso de la Agenda de la Niñez cuestionó la falta de pertinencia cultural del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA), tanto de su estructura como de sus políticas. Fruto de varios encuentros con actores del SNDPINA, se logró compartir algunas propuestas metodológicas para construir políticas públicas a favor de la niñez indígena; sin embargo, éstas no tuvieron continuidad por la falta de estabilidad de los funcionarios de los Consejos Cantonales y la falta de decisión de las instancias superiores del SNDPINA.

Agenda de la Niñez y la EIB. Por mandato de la niñez indígena se inició la construcción de una propuesta de evaluación comunitaria de la EIB. La propuesta fue construida junto con docentes, directores de escuela, funcionarios de la DINEIB, padres de familia y líderes. Los cambios institucionales en la DINEIB no permitieron que este proceso se llegue a aplicar, excepto en los lugares donde se validó la metodología. Desde el Ministerio de Educación aún se promueve un sistema de evaluación que no considera aspectos de pertinencia cultural. La propuesta de evaluación comunitaria sería un buen complemento.

Exigibilidad y veeduría comunitaria sobre la EIB. Hay experiencias de EIB que han sido consecuentes con las visiones de los primeros líderes respecto a forjar procesos educativos que contribuyan a la liberación de las condiciones de explotación, discriminación y exclusión en que vivían los pueblos, partiendo de un modelo educativo que responda a sus necesidades y objetivos. Estas experiencias, junto al trabajo de las organizaciones por recuperar y

revalorizar sus calendarios agro-festivos, contribuyeron a mantener la identidad cultural de muchos niños, niñas y adolescentes de las nacionalidades y pueblos. No obstante, como comentó Luis Macas, "La EIB prácticamente fue liquidada por el gobierno, se cierran centros educativos, no existen suficientes docentes y que hablen el idioma y enseñen en base a la cultura de los pueblos y nacionalidades; los contenidos educativos pretenden hacernos olvidar nuestra historia, nuestras luchas, la sabiduría de nuestros mayores" (Entrevista personal, 2013). Esto llevó a las organizaciones a plantear la necesidad de un proceso más sistemático de veeduría sobre el SEIB.

En el 2001, el Programa por la Agenda de la Niñez Indígena de ECUARUNARI, el Consejo de Gobierno del Pueblo Kayambi y el CSE emprendieron la aplicación de la Encuesta de Alerta Temprana con el objetivo de entender –en cifras– lo que estaba pasando en la EIB. Con los resultados se elaboró una propuesta para el Ministerio de Educación. El proceso contó con la participación de muchos actores educativos y sirvió para posicionar la exigibilidad sobre los compromisos del Ministerio ante el pueblo kayambi, Guillermo Churuchumbi²⁵ señaló al respecto: "Este proceso de exigibilidad ha hecho que el pueblo kayambi defina su propuesta de política pública educativa e inicie un proceso de construcción de su propio modelo educativo que responda a la realidad social, cultural y lingüística del pueblo kayambi." (Entrevista, 2013)

Rocío Cachimuel, actual Presidenta de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura, señaló: "Estamos analizando no sólo el acceso a la educación sino qué tipo de educación queremos para nuestros hijos. La lucha es del pensamiento; nuestros niños deben formarse con nuestras propias visiones e identidad." (Entrevista personal, 2013)

IV) Administración de justicia indígena. La práctica jurídica ancestral se usa en todos los espacios de relación social de la comunidad; es el ejercicio del derecho propio, fruto de la cosmovivencia de cada pueblo y nacionalidad. La justicia indígena se ha ejercido durante muchos años más allá de un reconocimiento oficial. La ECUARUNARI refiere que en las Leyes de Indias ya se reconoció el ejercicio de este derecho:

"La regla de reconocimiento fue expresada en decretos reales de los años 1530, 1542, 1556 y en la recopilación de leyes pertenecientes a las indias y a los indios en las que se lee: 'Que se guarden las leyes que los indios tenían antiguamente para su gobierno, y las que hicieren de nuevo'..." (Woodrow Borah 1983 en ECUARUNARI 2009).

La actual Constitución también reconoce el derecho a administrar la justicia indígena:

"Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución

de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad." (Art. 171)

La administración de justicia indígena tiene como objeto la reparación del daño causado, la incorporación inmediata del sujeto juzgado y la restauración del equilibrio social, emocional y psicológico de la persona, la familia y la comunidad. Siendo que en muchos casos es ejercido colectivamente, es también un recurso pedagógico para aprender lo que es una falta para que no se vuelva a repetir. Es un reconocimiento colectivo de la corresponsabilidad en un acto. Se adoptan medidas colectivas para mejorar las condiciones sociales, económicas, culturales y espirituales en las que se forma y vive un 'ser comunitario'. (Luis Maldonado, entrevista personal, 2013)

¿Cuáles son algunas causas para que se altere la armonía comunitaria? Mariana Yumbay, del pueblo kichwa waranka y jueza de la Sala de Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional, afirma:

²⁵ Actual presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi. Fue el primer coordinador del Programa Agenda Niñez Indígena de la ECUARUNARI.



"Vivimos en una crisis económica que afecta a las comunidades asentadas en áreas rurales. Eso provoca migración a las ciudades. Las madres se quedan solas en la comunidad con toda la responsabilidad de criar a sus hijos [...] No hay control porque esos niños crecen abandonados o sus padres en las fiestas también están consumiendo alcohol. Cuando regresan, llevan malas costumbres de la ciudad a la comunidad y eso genera conflicto." (Entrevista personal, 2013)

La supervivencia en la ciudad, en condiciones marginales, de pobreza y violencia, vulnera la identidad de los niños y adolescentes, así como los principios y valores comunitarios. Para sobrevivir tienen que aprender a ser violentos y esto los lleva a transgredir las reglas y atentar contra los miembros de la comunidad y su propia familia.

Junto al proceso de aculturación hay un debilitamiento de las autoridades y gobiernos comunitarios. Por ello, muchos de los problemas que desarmonizan la vida de la comunidad empiezan a ser resueltos fuera de la jurisdicción de la comunidad, es decir que van a la justicia ordinaria. En algunos casos, la justicia ordinaria ha devuelto procesos a las autoridades comunitarias luego de las respectivas demandas de competencia jurisdiccional, permitiendo que se juzguen conforme los procedimientos propios. La Jueza Yumbay informó, por ejemplo, que de 65 casos que llegaron a su sala, un caso era un adolescente indígena, ya que la autoridad comunitaria no había demandado su competencia, y señaló:

"...en la Corte, en función de lo que dice la Constitución de mirar la interculturalidad y las particularidades, trabajamos una sentencia con interpretación intercultural. Los adolescentes estaban en un centro de internamiento, se buscó que uno de los adolescentes salga del centro y que la sanción se imponga bajo el amparo del

Convenio 169, es decir en función de su realidad cultural, se sentenció que cumpla en la propia comunidad y que el gobierno comunitario haga el seguimiento" (Op. cit.).

La mirada intercultural, que garantiza los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, tendría que extenderse a todo el SNDPINA. Pero lo real es que el sistema no está en capacidad de atender todas las particularidades culturales. Si no se incorpora a personas que comprenden la realidad de los indígenas y no se definen políticas desde la plurinacionalidad y un enfoque intercultural, lo que la Constitución plantea no se hará efectivo. De la misma manera habría que tener en cuenta la voz de los niños y adolescentes que señalaron la importancia de fortalecer los gobiernos comunitarios, sus autoridades tradicionales y el derecho indígena porque sienten que éstos los protegen. Ellos demandaron lo siguiente:

"Queremos vivir en un país donde:

- Las comunidades indígenas recuperen su sistema ancestral comunitario de protección a los niños, niñas, adolescentes.
- Nos desarrollemos con el afecto y cuidado permanente de nuestros padres y madres.
- El gobierno nacional y local garantice más fuentes de trabajo para nuestros padres, nos garanticen la tierra, el agua y crédito para producir y vender nuestros productos.
- El Estado garantice el goce y disfrute de nuestros derechos de acuerdo a nuestras realidades culturales y crezcamos con afecto, cariño y protección de toda la sociedad nacional.
- Todas las autoridades cumplan y hagan cumplir nuestros derechos colectivos e individuales.
- Nuestros padres, madres y profesores/as sean capacitados/as sobre nuestros derechos y no nos maltraten". (ANANPE 2010)



8. Desafíos pendientes y recomendaciones

Si bien el tema central de este estudio es el derecho a la protección y a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, no es posible abstraerse de la situación de sus familias, de la sociedad a la que pertenecen y de su historia. Por ello las reflexiones y recomendaciones que se presentan a continuación si bien pretender favorecer a la población menor de 18 años, no están circunscritas a ella, pues su bienestar depende del bienestar del medio social donde nacen y se desarrollan: sus hogares y sus pueblos y nacionalidades.

Este estudio arroja las siguientes barreras que impiden a los niños y niñas indígenas hacer un ejercicio pleno de sus derechos:

- Las discrepancias entre los datos demográficos sobre los pueblos y nacionalidades indígenas, especialmente en cuanto a la cantidad de población indígena que, según la fuente usada, puede variar de 7% a 45% de la población total. Esta limitación impide que el Estado u otras instituciones puedan hacer una adecuada –y equitativa- implementación y seguimiento a las políticas públicas, además de verificar los avances logrados.
- 2. La desigualdad de ingresos en Ecuador, que afecta principalmente a los pueblos indígenas (90% de la niñez indígena vive en hogares pobres) y obliga a los niños y niñas a incorporarse en la actividad laboral a temprana edad, los priva del bienestar básico para su desarrollo y los expone a riesgos vinculados al maltrato infantil, la explotación y a la trata de menores.

- 3. Las condiciones inequitativas del sistema educativo impiden al 54% de los y las adolescentes indígenas alcanzar el bachillerato (con brechas significativas entre hombres y mujeres, de área rural y urbana). Esto se suma a las deficiencias en la asignación de fondos de parte del Estado para mejorar y promover la educación para la niñez y adolescencia indígena en el marco de la propuesta del SEIB.
- 4. Aunque el llank'ay (o rurana) no se debe equiparar con explotación laboral, ya que se trata de procesos de aprendizaje de la vida cotidiana de los pueblos y nacionalidades, considerados importantes para la vida en comunidad y en armonía con la naturaleza, se reconoce que algunas personas—indígenas y otros— se aprovechan de dichos conceptos y abusan de la niñez y adolescencia, haciéndolos víctimas de explotación laboral, violencia, maltrato y hasta trata de menores. Dado que a veces los propios familiares participan en redes de trata de menores, la protección con los mecanismos tradicionales se hace más difícil y susceptible de conflictos.

En consecuencia, se recomienda al Estado ecuatoriano:

 Revisar y corregir los conceptos y metodología utilizados en los censos, sobre todo el indicador de identificación étnica, a fin de hacer justicia a la diversidad poblacional del país y poder diseñar e implementar políticas públicas más justas y equitativas.



- Reducir la desigualdad mediante la generación de empleos estables con una remuneración digna para los adultos, de tal manera que los niños y adolescentes no se vean obligados a trabajar antes de la edad adecuada para ello. Los bonos son paliativos, no soluciones.
- 3. Para ser consistentes con el paradigma del Sumak Kawsay y los objetivos del Estado Plurinacional, las autoridades nacionales deben establecer más puentes para el diálogo intercultural sistemático e institucionalizado con los diferentes grupos que forman la población ecuatoriana a fin de:
 - Asegurar que las propuestas de las organizaciones indígenas, recogidas en los instrumentos jurídicos nacionales (como la reactivación y fortalecimiento de los SPC, la administración de justicia indígena y la implementación de la

- propuesta del SEIB) sean adecuadamente desarrolladas en términos de diseño, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a combatir la exclusión social y política, la discriminación, el racismo y la desigualdad.
 - Redefinir y clarificar los límites entre lo que se considera trabajo infantil, explotación laboral, maltrato infantil y el hecho social del llank'ay (o rurana), ya que este último puede ser utilizado maliciosamente para encubrir violaciones de los derechos de la niñez y, en esos casos, requerir de la intervención del Estado.
- Respecto a las lenguas originarias que están en peligro de extinción, se requieren políticas y acciones concretas para el diagnóstico de la situación real de uso y estrategias para su preservación y revitalización.

Acciones vinculadas al derecho a la educación

- Se recomienda promover acciones dirigidas a fortalecer la permanencia en cada nivel educacional y la calidad de la oferta educativa.
- Además de fortalecer las intervenciones estatales existentes desde el punto de vista de la calidad de la educación, otras variables tendrían que ser atendidas:
 - Causas de la deserción escolar, además de las necesidades económicas: maltrato y discriminación de parte de docentes y compañeros de aula.
 - Insuficiencia de la oferta educativa: algunas provincias cuentan sólo con uno o dos centros educativos interculturales bilingües con nivel de bachillerato.
 - · Distancia de las escuelas genera inseguridad y riesgos.
 - La mayor parte de los y las docentes del SEIB no conocen la cultura ni los idiomas de las comunidades donde trabaian.
 - La posibilidad de formar a jóvenes docentes de las propias nacionalidades y pueblos, o incorporar a los yachak o amautas locales en el proceso educativo.
 - Mejorar el modelo educativo, los contenidos y la propuesta pedagógica para lograr una educación intercultural para todo el país.
 - Retomar la recomendación del Comité de Derechos del Niño para que el Estado: "[...] introduzca legislación y la haga cumplir para prohibir los castigos corporales en todos los ámbitos, con inclusión de la familia, la escuela y todos los lugares de privación de libertad" (Informe del Comité de Derechos del Niño al Estado ecuatoriano, 2000).

Acciones vinculadas al derecho a la protección

- En relación a los datos de maltrato presentados, cabe plantear varios desafíos:
 - Mejorar la formación de los docentes para superar prácticas racistas y violentas.
 - Fortalecer el papel de los comités de padres de familia y las directivas estudiantiles en temas de violencia escolar.
- Ante la explotación y el abuso sexual es necesario que se implementen mejores controles para evitar que se sigan violentando los derechos de las adolescentes; esto incluye impulsar campañas para alertar a las familias y líderes de las comunidades sobre cómo prevenir que niños, niñas y adolescentes se conviertan en víctimas de las mafias involucradas en la explotación y la trata.
- Retomar la recomendación del Comité de Derechos del Niño que insta al Estado a que: "capacite a fiscales, jueces y otros funcionarios sobre el modo de detectar, investigar y sancionar los casos de explotación y abusos sexuales de niños, respetando el derecho de los niños a la privacidad y la confidencialidad y sus necesidades especiales. También que aplique las políticas y los programas adecuados de prevención y de recuperación y reintegración de los niños víctimas ..." (Op. cit.).

A las organizaciones y líderes indígenas se recomienda:

- 1. Que apoyen y se comprometan más con los procesos de formación y afirmación identitaria de la niñez y adolescencia de las nacionalidades y pueblos.
- 2. Fortalecer los mecanismos de seguimiento a las acciones estatales vinculadas a sus demandas, en particular en lo referido a la Agenda Nacional por el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Indígena.



Siglas

ANANPE Agenda la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

BDH Bono de Desarrollo Humano

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNA Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

CODENPE Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

CONAIE Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CONAICE Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana

CONFENIAE Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana

CPV Censo de Población y Vivienda

CRE Constitución de la República del Ecuador

DINEIB Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

ECUARUNARI Ecuador Runacunapak Rikcharimui/Confederación de Pueblos de la Nacionalidad

Kichwa del Ecuador

EIB Educación intercultural bilingüe

ENEMDUR Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural

ENNA Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia

FEI Federación Ecuatoriana de Indios

FENACLE Federación Nacional de Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador

FENOC Federación Nacional de Organizaciones Campesinas

FENOCIN Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras

FICI Federación Indígena y Campesina de Imbabura INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos LOEI Ley Orgánica de Educación Intercultural MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social

ODNA Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

OIT Organización Internacional del Trabajo
ONU Organización de las Naciones Unidas
PTC Programa de Transferencia Condicionada
SEIB Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

SNDPINA Sistema Nacional Descentralizado Integral de Protección de Niñez y Adolescencia

SPC Sistema de Protección Comunitaria

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UPA Unidades Productivas Agropecuarias

Bibliografía

Acosta, Alberto

2011. La maldición de la abundancia. Abya Yala/Swiss Aid/Comité Ecuménico de Proyectos - CEP: Quito.

ANANPE - Agenda la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

2010. Programa de seguimiento para la Aplicación de la Agenda de la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador. Quito.

Barié, Cletus Gregor

2003. Pueblos indígenas y derechos constitucionales: un panorama. Instituto Indigenista Interamericano (México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador).

Borah, Woodrow Wilson

1983. Justice by Insurance. The General Indian Court of Colonial Mexico and the Legal Aides of the Half-Real. University of California Press: Berkeley y Los Angeles.

CAOI - Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas

2008. Estados Plurinacionales Comunitarios. Quito.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

2013. Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe; autor Alejandro Morlachetti. CEPAL/UNICEF: Santiago de Chile.

2012. Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. NNUU: Santiago de Chile. www.cepal.org/publicaciones/xml/9/47289/pobrezainfantil web.pdf

2011. Asistencia social: reducción de la pobreza y redistribución del ingreso a través de los programas de transferencias condicionadas, de Simone Cecchini y Aldo Madariaga. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

Constitución Política de la República del Ecuador

2008. www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_const.pdf

Contreras, Dante, Diana Kruger y Daniela Zapata

2007. Child Labor And Schooling In Bolivia: Who's Falling Behind? The Roles Of Domestic Work, Gender And Ethnicity. Documentos de Trabajo. Departamento de Economía - Universidad de Chile: Santiago de Chile.

CSE - Contrato Social por la Educación

2009. Aportes ciudadanos a la revolución educativa. Quito.

2011. Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir. Quito.

Dirección de Educación Intercultural Bilingüe de Sucumbíos

2011. Inclusión de niños, niñas y adolescentes en el sistema de educación. Lago Agrio.

ECUARUNARI - Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

2012. Nuestras Voces, Nuestro Pensamiento: Memorias del "Primer Encuentro Nacional de la Niñez y Adolescencia Indígena y Afroecuatoriana por Nuestros Derechos". ECUARUNARI, Quito.

2010. Agenda para el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos. ANANPE-ECUARUNARI: Quito.

2009. Ecuador País Plurinacional - Pluralidad Jurídica. Quito.

1998. Testimonios de la mujer del ECUARUNARI. ECUARUNARI/IBIS Dinamarca: Quito.

1991. Que se oiga la voz de las mujeres indígenas del Ecuador. ECUARUNARI: Quito.

Espinosa, Manuel

1999. Los mestizos ecuatorianos y las señas de identidad cultural. Editorial Trama Social: Quito.

FEPE - Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador

1991. Levantamiento Indígena: Documentos y testimonios. FEPE: Guayaquil.

Bibliografía

GIZ - Cooperación Alemana al Desarrollo

2011. Pueblos Indígenas en Ecuador. Documento de Trabajo de la Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe (KIVLAK/GIZ). Quito.

Ilaquiche Licta, Raúl

2001. "Ciudadanía y pueblos indígenas", en RIMAY, Publicación Mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI), Año 3, No. 22. Quito.

INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

2012. Las cifras del pueblo Indígena: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010. INEC: Quito. 2010. Censo Nacional Agropecuario 2000. INEC: Quito.

Maldonado, Luis

2012. Refundación de los Estados y sistemas de educación en América Latina. Guatemala.

ODNA - Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia

2012. Estado de los Derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011. Secretaría Técnica del ODNA: Quito.

2010. Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI. Primera encuesta de Niñez y Adolescencia de la sociedad civil. Secretaría Técnica del ODNA: Quito.

2007. Observatorio Alerta: Niñez Indígena, la doble exclusión. Secretaría Técnica del ODNA: Quito.

Pueblo Kavambi

2012. Descubriendo los Problemas de la Educación Intercultural Bilingüe en el Territorio Kayambi. Confederación del Pueblo Kayambi: Cayambe.

Rodas, Raguel y María Mercedes Cotacachi

1989. Crónicas de un Sueño. Las escuelas indígenas de Dolores Cacuango: una experiencia de educación bilingüe en Cayambe. Ministerio de Educación y Cultura: Quito.

Rubio, Blanca (coordinadora), Florencia Campana y Fernando Larrea

2008. Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador. Ediciones Tierra – Fundación Heifer Ecuador: Quito.

Santillán, Laura

2012. Ser Anciano en los Andes. Yachay Wasi: Quito

Swanson, Kate

2010. Pidiendo caridad en la ciudad: Mujeres y niños indígenas en las calles de Ecuador. Abya-Yala: Quito

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

2012. Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la Educación. Unicef, Quito.

UNICEF - ECUARUNARI.

2006. Problemas y Propuestas desde la Niñez y Adolescencia Indígena del Ecuador. ECUARUNARI, Quito.

UNICEF, Organización de Estados Iberoamericanos – OEI, Organización Internacional del Trabajo - OIT 2010. NIÑEZ INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA: situación y perspectivas. Compilación de documentos de trabajo para el Encuentro Latinoamericano. Cartagena de Indias, 8 al 10 de marzo 2010. http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/publi encuentro final.pdf