



Niñas, Niños y Adolescentes

# Ensayos

sobre sus derechos



**Hitos para un balance de la CDN  
en el sector educativo durante  
las últimas tres décadas**

**30** AÑOS

Convención sobre los  
Derechos del Niño



Para contribuir a la reflexión sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, te invitamos a leer esta serie de ensayos de autoras y autores con amplia experiencia sobre el ejercicio de sus derechos.

# Gonzalo Barreno Hernández

educador, consultor y director de varios programas e instituciones educativas, autor de varias publicaciones educativas, Quito.

Email: gonzalobarrenoh@gmail.com

El ensayo aborda un balance sobre la vigencia de la CDN en Ecuador en relación al derecho a la educación, tras treinta años de su promulgación como instrumento normativo internacional. Analiza el marco jurídico del país y cómo bajo ese sustento se han gestionado políticas públicas nacionales para obtener algunos resultados socialmente importantes en términos de acceso, igualdad y calidad de la educación, junto a los desafíos que aún restan cumplirse y que constituyen deudas con la infancia y adolescencia ecuatorianas.

# Hitos para un balance de la CDN en el sector educativo durante las últimas tres décadas

La educación fue reconocida como derecho en la Ley de Educación de 1983<sup>1</sup>; sin embargo, no alcanzó una significación completa sino hasta la suscripción del país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN). Sustancialmente, se dio un salto hacia el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho<sup>2</sup>, la implementación de un marco socio jurídico de protección integral<sup>3</sup> y el encaminamiento hacia la construcción de un sistema institucional en el cual la gestión social y pública se orienta por un enfoque de derechos<sup>4</sup>.

La educación asumida como derecho de niñas, niños y adolescentes ha trastocado la visión y las prácticas prevalentes en el sistema nacional de educación, tradicionalmente interpuestas como tareas de una sociedad adultocéntrica, que prepara a sus generaciones para el futuro, el cual ha sido comprendido y definido según los paradigmas patriarcales. Es claro que la educación movida por el enfoque de derechos, en estos últimos 30 años, ha implicado un complejo proceso de transformaciones en cuya trama se constatan algunos resultados importantes, pero también un sin número de metas aún pendientes.

Durante estas décadas, la dinámica que conlleva trasladar los derechos al ejercicio de la gestión pública en la educación ha estado gestada gracias al protagonismo de movimientos sociales por la infancia y una institucionalidad que progresivamente se ha ido produciendo, en función de la aplicación de los nuevos enfoques de actuación pública.

Para un balance en educación, es necesario analizar tres ejes: 1) la dimensión legal o el desarrollo de la normativa nacional atinente al derecho a la educación, a partir de la Convención, 2) la institucionalidad y las políticas públicas que han promovido el ejercicio y garantía del derecho a la educación, y 3) la convivencia escolar que permea el protagonismo de los sujetos del derecho.

## 1. El desarrollo jurídico del derecho a la educación

Desde la aplicación de la CDN se ha conminado a la intelección de que el ejercicio de un derecho está vinculado con los demás derechos. Consecuentemente, realizar cualquiera valoración respecto del derecho a la educación implica tener en cuenta a los demás derechos. No obstante, para delimitar un balance objetivo, conviene tener presente lo que explícitamente se señala en los considerandos y en el articulado de la Convención:

En el Artículo 28, se prescribe el derecho a la educación para su ejercicio progresivo, se recomienda la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, la enseñanza secundaria, la adopción de medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad, la orientación educativa, así como asegurar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. En este punto, y en el caso del

1 Artículo 2, literal b).

2 Cfr. Código de Menores reformado de 1992

3 Cfr. Constitución de la República de 1998 y Código de la Niñez de 2003

4 Cfr. Constitución de la República de 2008, en la que se prescribe un estado social de derechos.

La dinámica que conlleva trasladar los derechos al ejercicio de la gestión pública en la educación, durante estas décadas, ha estado gestada gracias al protagonismo de movimientos sociales por la infancia y una institucionalidad que progresivamente se ha ido produciendo, en función de la aplicación de los nuevos enfoques de actuación pública.

Ecuador, las Constituciones de 1998 y 2008 han prescrito el derecho a la educación, llevando los niveles de enseñanza obligatoria hasta el bachillerato (secundaria), ratificando la gratuidad de la educación pública y estableciendo normas precisas para la inclusión de todos las niñas, niños y adolescentes, desde los 3 años de edad; tales como la determinación de la educación inicial, la educación para atender las discapacidades y otras condiciones de vulnerabilidad.

En el mismo orden, el Artículo 29 de la CDN pide que los objetivos de la educación se encaminen a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de niñas y niños hasta el máximo de sus posibilidades, inculcar el respeto de los derechos humanos, el respeto a sus padres y su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores y, así también, prepararles para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y personas de origen indígena. Hay que señalar que estas disposiciones se encuentran efectivamente recogidas en las Constituciones de 1998<sup>5</sup> y 2008<sup>6</sup> y - de manera explícita y desarrollada - se prescriben en la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 (LOEI) y su Reglamento.

En la Constitución de 2008 se establecen específicamente los derechos de los sujetos niñas, niños y adolescentes como titulares de los mismos (Artículos 44 al 46), con lo cual se deriva que en el sistema nacional de educación no sólo se asegurará el derecho a la educación, sino también a todo el conjunto de derechos, destacando a los de protección. Esto ha obligado a redefinir los roles y funciones de las instituciones educativas que otrora se concentraban en promover con prioridad rendimientos académicos, para integrar últimamente, además, los propósitos de la protección integral.

También la LOEI ha recogido varias disposiciones que constan en la CDN, tales como la necesidad de proteger la integridad, los derechos a la libertad de expresión, de opinión en todos los asuntos que les afectan, la libertad de asociación y la propia demanda que niños, niñas y adolescentes tengan una educación en derechos.

Las Constituciones de 1998 y 2008 han prescrito transformaciones importantes, tales como la obligación de disponer para la educación de financiamientos referenciales e incrementales, en el presupuesto estatal, disponer la coeducación, garantizar la educación intercultural bilingüe, la evaluación interna y externa de los servicios

5 Constitución de la República del Ecuador, 1998, Artículos 66 al 72

6 Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículos 26 al 29 y 343 al 349

educativos, la gratuidad de la educación pública e implementar modelos de gestión desconcentrada del sistema educativo.

La Consulta Popular sobre el Plan Decenal de Educación<sup>7</sup>, realizada en noviembre de 2006, además de ser un hecho inédito de participación social en la adopción de normas y políticas, permitió que la población decida sobre las prioridades nacionales de la educación, y determinar los objetivos de país hasta 2015, entre los cuales se destaca: la universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años; la universalización de la Educación General Básica de primero a décimo años; el incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; y el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.

A este marco normativo de observancia de derechos han contribuido los compromisos internacionales de Educación para Todos (UNESCO) y Objetivos del Milenio (Naciones Unidas).

## 2. Políticas sociales de educación

No obstante la volatilidad de las políticas sociales, característica que ha sido adoptada por la inestabilidad de los gobiernos y la subsecuente disparidad ideológica, pueden seleccionarse algunas de ellas por su sentido de permanencia y/o institucionalidad y que con distintas denominaciones han perseguido objetivos semejantes a lo largo de estas décadas; básicamente en procura de concretar la normativa inherente a los derechos de niñas, niños y adolescentes, y traducir la CDN a la sociedad ecuatoriana.

Un primer conjunto de políticas se relaciona con medidas adoptadas para el aseguramiento e inclusión de todas las niñas, niños y adolescentes en la educación.

- La política de atención educativa a la primera infancia que estuvo a cargo de entidades semipúblicas o proyectos nacionales adscritos a ministerios (INNFA, Nuestros Niños, ORI) ha venido desarrollando modalidades y servicios educativos para niñas y niños menores de 5 años. La cobertura de los programas de desarrollo infantil y educación inicial se expandió significativamente entre los años 2000 a 2016. “El número de estudiantes matriculados en Educación Inicial (3 y 4 años) atendidos por el Ministerio de Educación incrementó en 11.9 veces en ocho periodos lectivos, mientras el acceso al derecho a la educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años incrementó en el 69%<sup>8</sup>”. Aunque no es obligatoria la educación inicial, los reportes de atención pública institucional alcanzan un poco más del 40% de la población de 0 a 5 años<sup>9</sup>. La oferta de programas de desarrollo infantil y educación inicial aún dista de la meta de cobertura planteada por el país.
- La política de eliminación de barreras para el acceso y permanencia en el SNE, consistente en eliminar el costo de matrícula en establecimientos públicos, y proveer a los estudiantes de esas mismas instituciones de textos y uniformes en forma gratuita, ha generado un importante crecimiento de la matrícula en todos los niveles. Esta política social se unió a la de alimentación escolar. Como resultado se ha logrado que la tasa de

<sup>7</sup> [https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion\\_2007.pdf](https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf)

<sup>8</sup> UNAE, Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana, 2017, p.33

<sup>9</sup> Dato a 2018, Min. Educación, AMIE (Inicio), 335.782 estudiantes; sumado a información MIES, población de 0 a 3 años, 274.391 niñas y niños. Se excluye la atención privada y la que algunos municipios ofrecen.

En la Constitución de 2008, se establecen específicamente los derechos de los sujetos niñas, niños y adolescentes como titulares de los mismos (Artículos 44 al 46), con lo cual se deriva que en el sistema nacional de educación no sólo se asegurará el derecho a la educación, sino también a todo el conjunto de derechos, destacando a los de protección.

asistencia neta a primaria pase de 89,1% en 2000 a 96,5% en 2013. Este crecimiento se ha dado equitativamente en las áreas urbanas y rurales, cuyas tasas alcanzaron el 96,9% y el 96,0% respectivamente (SIISE 2014, datos de INEC-ENEMDU, 2010 a 2013<sup>10</sup>).

“En cuanto a la participación en la educación primaria por grupo étnico, los resultados en asistencia muestran que la política pública ha favorecido la participación de los grupos que mostraban mayor rezago en el año 2000, es decir, la población indígena y afro ecuatoriana. Así, entre los años 2001 y 2010, la tasa neta de asistencia de la población indígena pasó de 84,3% a 92,4%, con el mayor de los incrementos en el período. La tasa neta de asistencia de la población afro ecuatoriana pasó de 84,6% a 90,7%, entre 2001 y 2010, con el segundo crecimiento más importante en el período (SIISE 2014, datos de INEC-Censos, 2001 y 2010)<sup>11</sup>”.

Mientras tanto, la educación secundaria ofrecida a adolescentes de 15 a 17 años creció en este período y tiene acceso más del 81% de la población, hasta 2013. La causal señalada por esta población para no asistir o salir de los estudios sigue siendo “la falta de recursos económicos”, aunque hasta el 2015 esa misma causal disminuyó en un 40%. Tanto el trabajo infantil, como la desigualdad entre educación urbana y rural persisten, para este grupo. No obstante, en cuanto a acceso por género no existen disparidades.

“En cuanto a la participación en la secundaria de los grupos étnicos del Ecuador, los datos del censo de Población y Vivienda 2010 muestran que ha existido un avance significativo en la participación de los grupos más rezagados del año 2001: el indígena y el afro ecuatoriano. La tasa neta de asistencia a secundaria de la población indígena pasó de 24,0% en 2001 a 56,1% en 2010, es decir, experimentó un crecimiento de aproximadamente 31 puntos porcentuales. La tasa neta de asistencia a secundaria de la población afro ecuatoriana pasó de 37,1% a 57,9% entre 2001 y 2010, es decir, creció aproximadamente 21 puntos porcentuales. Si bien ha existido avances en la participación en secundaria de los grupos étnicos más vulnerables, se observan aún problemas de inequidad (SIISE 2014, datos de INEC-Censos, 2001 y 2010)<sup>12</sup>”.

Las políticas de acceso se han complementado con la territorialización de los servicios escolares; lo cual ha obligado a disponer un conjunto de instituciones educativas (de

10 Cfr. Araujo-Bramwell, Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000, “Paper commissioned for the EFA 11 Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges”, 2015

11 Ibid.

12 Ibid.

La tradicional causa mostrada por las familias para la no escolarización de sus hijos, (y consecuentemente, condición estructural de la exclusión) señalada como “falta de recursos económicos” redujo su significación del 4.24%, hasta llegar al 0.47% .

todos los niveles) para cada población emplazada en un distrito educativo<sup>13</sup>. Las familias obtienen cupos en las instituciones públicas y ellas están llamadas a asegurar la continuidad de los servicios hasta cuando concluya la educación obligatoria, que en el caso ecuatoriano se extiende hasta el bachillerato.

- Se han implementado políticas de inclusión educativa que atienden a la diversidad, en su conjunto, para atender necesidades educativas especiales, en ambientes de hospitales, a estudiantes de padres y madres privados de libertad. El mayor esfuerzo de inclusión educativa representa el sistema de educación intercultural bilingüe, ofrecido a pueblos y nacionalidades indígenas y que atiende a poco más del 8% de la población escolar global, tomando en consideración sus contextos de lengua nativa, comunidades y culturas ancestrales.

Como resultado de las políticas generales redistributivas se ha destacado hasta el año 2015 una importante reducción de la pobreza, lo que impactó significativamente en el acceso y calidad de la educación. La tradicional causa mostrada por las familias para la no escolarización de sus hijos, (y consecuentemente, condición estructural de la exclusión) señalada como “falta de recursos económicos” redujo su significación del 4.24%, hasta llegar al 0.47%<sup>14</sup>.

Otras políticas educativas han puesto el énfasis en garantizar el derecho a la educación y la protección integral.

- La política de priorización de la educación como eje del desarrollo social y económico del país ha permitido, sobre todo después de las consultas nacionales, destinar una cantidad mayor de recursos presupuestarios que ha hecho posible emprender programas integrales de construcciones escolares, equipamiento, incremento del número de docentes, reordenamiento de la oferta educativa; todo ello como resultado del mandato Constitucional que prescribe que “el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para educación inicial, básica y bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interior Bruto” (disposición transitoria decimoctava, 2008).

13 LOEI, Disposición Transitoria Sexta, Política de Reordenamiento del Sistema Educativo.

14 UNAE, Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución Ciudadana, 2017, p.39

Preocupa que un número significativo de estudiantes que concluyen el bachillerato no aprueben los requisitos para acceder a los estudios superiores.

- Implementación de políticas y mecanismos para la protección integral de niñas, niños y adolescentes en el sistema nacional de educación, precisamente para garantizar que el derecho a la educación sea efectivamente ejercido por las niñas, niños y adolescentes y sus familias, y que las escuelas sean espacios seguros, de paz y que aseguren condiciones básicas para promover su desarrollo integral. En este orden, se ha avanzado hacia la desconcentración de la Autoridad Educativa Nacional (Art. 26 LOEI) para que cada directivo institucional tenga responsabilidad administrativa, civil y penal frente a la gestión del derecho a la educación, a través de los servicios públicos, bajo la perspectiva de la protección integral. Cada unidad educativa cuenta con su Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) cuya misión es prevenir la vulneración de derechos y en casos de atentados o violación de los mismos, iniciar las acciones públicas encaminadas a la protección y restitución. En cada distrito educativo se cuenta con una junta de resolución de conflictos, que es un mecanismo del tipo “bisagra” entre el sistema educativo y el sistema de administración de justicia.

La política de protección integral se ha concretado, además, bajo el funcionamiento de programas nacionales como los de prevención de la violencia sexual, la prevención del acoso escolar, la prevención de consumo de drogas, los de participación estudiantil, los de fortalecimiento de las familias, los de erradicación del trabajo infantil y otros que han tenido el propósito de asegurar condiciones para que el derecho a la educación y a la integridad personal de niñas, niños y adolescentes no se conculquen.

- Las políticas de fortalecimiento a la carrera docente han puesto énfasis en la profesionalización y eficiencia del magisterio, para lo cual se han introducido sistemas continuos de evaluación de desempeño, formación permanente y acceso a la docencia mediante concursos de méritos y oposición. Durante estas décadas prácticamente se ha duplicado la cantidad de docentes que atienden los servicios escolares y las remuneraciones son socialmente significativas, en comparación con otros países. Se han desarrollado criterios sobre plantas óptimas del profesorado por unidad educativa, con lo cual hasta 2016 prácticamente todo grupo de escolares de las instituciones públicas ha estado atendido por educadores. La garantía del derecho a la educación ha llevado al estado ecuatoriano a mantener la escuela unidocente, para grupos reducidos de estudiantes, localizados en lugares distantes de la geografía nacional.

Aunque en términos de cobertura de docentes, de escuelas y de infraestructuras y equipamientos se aprecia un esfuerzo notable como país, la relación pedagógica que

constituye la matriz de los procesos educativos no ha sido enriquecida lo suficiente y, cualitativamente, se mantienen indicadores de baja y mediana calidad de los aprendizajes. Las pruebas Aprendo manejadas por el Ministerio de Educación revelaron, entre 1996 a 2007, que los aprendizajes generales de Educación Básica eran bajos. Iguna mejoría en los rendimientos académicos fue revelada más tarde, cuando se aplicó la Tercera Prueba Regional de aprendizajes TERCE de UNESCO/OREALC (2013). En efecto, mientras en 2006 y como resultado de la aplicación de las pruebas SERCE (Segunda Prueba Regional) los logros de aprendizaje de Ecuador no llegaban al promedio de la Región, para 2013, se alcanzó el promedio y fue el país que demostró un salto en la mejora de la calidad (UNESCO, 2014) El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) mediante las pruebas Ser Estudiante ha corroborado una mejoría en la calidad de los aprendizajes, pero los resultados siguen distantes de los objetivos de desarrollo y de un efectivo acceso a la educación, como corresponde al derecho.

Preocupa que un número significativo de estudiantes que concluyen el bachillerato no aprueben los requisitos para acceder a los estudios superiores<sup>15</sup> y, en este sentido, su formación no exhiba las competencias fundamentales para el desenvolvimiento personal y la prosecución de la formación profesional, tal como dispone el Artículo 28 de la CDN, literal c), “Hacer la enseñanza superior accesible a todos...” El país no registra de modo claro, opciones para apoyar la educación de esta población.

Para un balance, también hay que señalar que resta todavía profundizar las relaciones sociales de convivencia entre autoridades, docentes, estudiantes y familias en las instituciones educativas, con la finalidad de asegurar climas escolares adecuados, libres de violencia e impunidad, y el respeto irrestricto a los derechos de los escolares como una cuestión de responsabilidad pública y compromiso ético por sociedades locales solidarias y equitativas.

Continuará el lunes 10 de febrero

---

<sup>15</sup> Según INEVAL el porcentaje de no aprobación fue mayor en 2016-2017 y llegó al 21%. Esto quiere decir, que 2 de cada 10 adolescentes que concluyen la educación secundaria no la aprueban y, además, están impedidos de continuar estudios superiores.