

# ..... CUIDADO INFANTIL ALTERNATIVO Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN

UN ANÁLISIS PARA EL ECUADOR BASADO EN ENTREVISTAS Y EVIDENCIA EMPÍRICA



ALDEAS  
INFANTILES SOS  
ECUADOR

Dr. Chrissie Gale y Mg. Patricia Calero Terán - Noviembre 2016





**Autores:** Dr. Chrissie Gale y Mg. Patricia Calero Terán

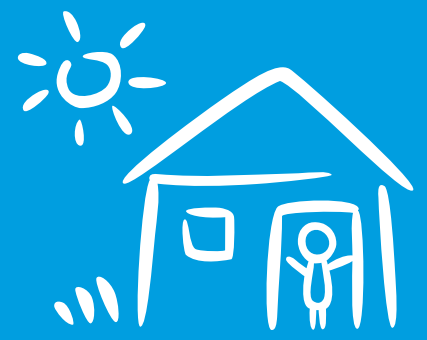
**Consejo Editorial:** Asesoría Nacional de Programas

**Edición:** Aldeas Infantiles SOS Ecuador

**Diseño:** Verónica Margarita Flores V.

**Impresión:** Editorial Vistazo

Mayo 2017



# CONTENIDO

Agradecimientos.....	6
Acrónimos.....	6
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
Introducción.....	7
Metodología.....	7
Contexto socio económico y social.....	7
¿Por qué los niños, niñas y adolescentes son colocados en un cuidado alternativo formal?.....	8
Tipos de cuidado alternativo disponible.....	8
Estructuras y procesos que rigen el cuidado alternativo.....	9
Cómo se organiza, capacita y apoya a la fuerza de trabajo.....	10
¿Qué está funcionando y qué no?.....	10
Recomendaciones.....	11
<b>CUIDADO INFANTIL ALTERNATIVO Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN</b> .....	<b>13</b>
Introducción.....	14
Objetivo y alcance.....	15
Glosario.....	16
Terminología.....	17
Metodología.....	17
<b>Contexto socioeconómico y social</b> .....	<b>22</b>
Geografía.....	22
Población.....	23
Contexto político y económico.....	23
Religión.....	24
Educación.....	24
Salud.....	24
Otros indicadores sobre la situación de la niñez y adolescencia.....	25
<b>Razones por las que niños, niñas y adolescentes entran en el cuidado formal alternativo</b> .....	<b>26</b>
<b>Niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo</b> .....	<b>33</b>
<b>Efectos del cuidado alternativo en niños, niñas y adolescentes</b> .....	<b>33</b>
<b>Uso de cuidado informal</b> .....	<b>33</b>
<b>Tipos de cuidado alternativo</b> .....	<b>34</b>
<b>Acogimiento residencial</b> .....	<b>34</b>
<b>Experiencia de niños, niñas y adolescentes viviendo en acogimiento residencial</b> .....	<b>38</b>
Acogimiento familiar.....	41
<b>Prevención</b> .....	<b>44</b>
<b>Reintegración, finalización de la acogida y adopción</b> .....	<b>46</b>
Reintegración.....	46
<b>Adolescentes que egresan de los servicios de acogida a los 18 años</b> .....	<b>49</b>
Experiencias de jóvenes al dejar el cuidado alternativo.....	50
<b>Adopción</b> .....	<b>50</b>
<b>Marco jurídico y normativo que rige el cuidado alternativo</b> .....	<b>54</b>
<b>Estructuras responsables de regir y prestar cuidado alternativo</b> .....	<b>57</b>
El papel de los departamentos estatales.....	57
Juntas Cantonales de Protección de Derechos.....	59
Acreditación e inspección de proveedores de cuidado infantil alternativo no estatales.....	61
El rol del Poder Judicial.....	61
El rol de la policía.....	63
El rol de los proveedores no estatales.....	64
<b>Métodos y procesos utilizados dentro del sistema de cuidado alternativo</b> .....	<b>65</b>
Procedimientos de referencia y evaluación.....	65
La experiencia de los niños, niñas y adolescentes de su camino hacia el cuidado.....	67
Planificación del cuidado y procedimientos de revisión.....	68
<b>Participación de niños, niñas y adolescentes</b> .....	<b>69</b>
<b>Desarrollo de la fuerza de trabajo</b> .....	<b>70</b>

<b>Sistemas de gestión de datos e información</b> .....	<b>71</b>
<b>Financiamiento</b> .....	<b>72</b>
<b>Actitudes y normas culturales que afectan el cuidado de los niños, niñas y adolescentes</b> .....	<b>73</b>
<b>Lecciones aprendidas, desafíos y oportunidades de las reformas en cuidado infantil</b> .....	<b>74</b>
La prestación de un sistema de protección infantil y cuidado infantil alternativo requiere un compromiso político .....	74
La necesidad de abordar la inversión insuficiente en recursos humanos es imperativa para fortalecer el sistema nacional de protección de la infancia .....	75
La necesidad de una variedad de servicios eficaces y continuos de cuidado .....	76
La necesidad de mecanismos de vigilancia para prevenir la innecesaria colocación en cuidado y asegurar que se seleccione las mejores formas de cuidado .....	77
Mejora del uso de datos y pruebas necesarias como agente de cambio .....	78
El enfoque de las decisiones de financiamiento perpetúa el uso del acogimiento residencial .....	78
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>79</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>80</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>81</b>
<b>Anexo 1:</b> Instrumentos de investigación utilizados con informantes clave Hoja Informativa para el Participante .....	82
<b>Anexo 2:</b> Instrumentos de investigación para ser utilizados con niños y jóvenes Texto del panfleto informativo para niños sobre la toma de decisiones .....	84
<b>Anexo 3:</b> Contenido del Código para Niños y Adolescentes del Ecuador del año 2003 Extracto del Código para Niños y Adolescentes (2003) .....	86
<b>Anexo 4:</b> Extractos de la Guía Técnica emitida por el Estado ecuatoriano sobre procedimientos para la entrada de niños en el acogimiento residencial .....	88

## IMÁGENES

<b>Imagen 1:</b> Mapa del Ecuador .....	22
<b>Imagen 2:</b> Provincias .....	22
<b>Imagen 3:</b> Incidencias Físicas y Psicológicas reportadas a la Policía Especializada Para Niños, Niñas Y Adolescentes (DINAPEN) 2015 .....	28
<b>Imagen 4:</b> Niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental desagregados por sexo y edad .....	32
<b>Imagen 5:</b> Dibujo del camino de un niño en el cuidado .....	38
<b>Imagen 6:</b> Dibujos describiendo las experiencias de la entrada al cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes .....	67

## TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Detalles de las entrevistas realizadas .....	18
<b>Tabla 2:</b> Trabajo grupal con niños, niñas y adolescentes .....	20
<b>Tabla 3:</b> Trabajo individual con niños, niñas y adolescentes .....	21
<b>Tabla 4:</b> Razones por las que niños, niñas y adolescentes reciben servicios de protección MIES 2010 .....	26
<b>Tabla 5:</b> número de niños, niñas y adolescentes en cuidado formal alternativo, incluyendo aquellos en acogimiento residencial entre el 2009 y 2015 .....	35
<b>Tabla 6:</b> Duración de la estadía en acogimiento residencial en el año 2015 .....	36
<b>Tabla 7:</b> Número de niños, niñas y adolescentes que abandonaron el cuidado en acogimiento residencial 2013 – 2015 .....	46
<b>Tabla 8:</b> Adopciones nacionales e internacionales 2014 – Mayo 2016 .....	51

## RECUADROS

<b>Recuadro 1:</b> La experiencia de una familia acogiente .....	42
<b>Recuadro 2:</b> Testimonio sobre una joven que ha salido del servicio de acogimiento .....	50
<b>Recuadro 3:</b> Experiencias de los niños, niñas y adolescentes de su camino hacia el cuidado alternativo .....	67

# AGRADECIMIENTOS

Este reporte ha sido compilado por la investigadora internacional Chrissie Gale, parte del equipo de CELSIS de la Universidad de Strathclyde y Patricia Calero Terán, experta en asesoría en Ecuador. Queremos ofrecer nuestro agradecimiento más sincero a Elizabeth García por su sabiduría, conocimiento, apoyo y excelente traducción durante el trabajo de campo. Agradecemos también a Verónica Legarda de Aldeas Infantiles SOS Ecuador, por su apoyo y dedicación en la planificación e implementación de nuestro trabajo de campo.

Queremos extender nuestro agradecimiento a la investigadora internacional Ms Claire O' Kane y demás miembros del equipo CELSIS: Dr. Ian Milligan y Dr. Graham Connolly, por su apoyo en desarrollar el marco de investigación y al Sr. Nigel Cantwell por su asesoramiento. Gracias también por su apoyo en la coordinación a Ms. Samantha Chaitkin de Aldeas Infantiles SOS Bruselas; Sr. Alan Kikuchi White de Aldeas Infantiles SOS Ginebra; Ms. Nadia Garrido, Directora de programas de Aldeas Infantiles SOS Internacional y Ms. Patricia Sáenz de la oficina regional de Aldeas Infantiles SOS para América Latina y Caribe.

# ACRÓNIMOS

**CCPD:** Consejo Cantonal de Protección de Derechos

**CNNA:** Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

**CONA:** Código de la Niñez y Adolescencia

**CPE:** Centros de Protección Especial

**CRE:** Constitución de la República del Ecuador

**DINAPEN:** Dirección Nacional De Policía Especializada Para Niños, Niñas Y Adolescentes

**INNFA:** Instituto Nacional de la Niñez y la Familia

**MIES:** Ministerio de Inclusión Económica y Social

**ONG:** Organización No Gubernamental

**ODNA:** Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

**SNDPINA:** Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral

# RESUMEN EJECUTIVO



## Introducción

La Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO) encargó a Aldeas Infantiles SOS Internacional realizar estudios de casos sobre convenios de cuidado infantil alternativo en seis países – no europeos – de tres continentes, para recolectar información que sirva a futuras estrategias de la Unión Europea para brindar apoyo a niños, niñas y adolescentes.

Este reporte es un análisis de casos del Ecuador. Además se cuenta con un informe complementario que proporciona un resumen sobre el cuidado infantil alternativo en América Central y América del Sur, los resultados de los reportes regionales y de los estudios de caso se sintetizan en un informe titulado: “Hacia el Cuidado Apropriado para Niños: Guías para reformar sistemas de cuidado alternativo”. África, Asia, Latinoamérica (Unión Europea, Bruselas, 2017).

## Metodología

La metodología utilizada en este estudio incluyó una revisión literaria que se llevó a cabo mediante una búsqueda de información clave, bases de datos científicas y otros motores de búsqueda en la web. Una asesora internacional condujo entrevistas con informantes claves y un miembro del equipo de Aldeas Infantiles SOS Ecuador dirigió las entrevistas con niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

## Contexto socio económico y social

Según datos estadístico del Banco Mundial (Banco Mundial, 2016), Ecuador es considerado un país de ingreso mediano alto. Además se estima que su población al 2016 es de aproximadamente 16'080.777 habitantes. La esperanza de vida al nacer es de 73.8 años para hombres y 79.9 años para mujeres. Casi la mitad de la población vive al interior del país, en las cuencas y valles de Los Andes. También hay una gran concentración a lo largo de la franja costera del Océano Pacífico. La zona de la selva amazónica al este del país mantiene una escasa población. En el 2015 se estimaba que el 63.7% de la población total vivía en aglomeraciones urbanas.

Resultados del censo de población y vivienda 2010 mostraron que el 7% de la población es indígena, 7.2% Afro-Ecuatoriano, 7.4% Montubios, 6.1% blancos, 71.9% mestizo y el 0.4% ‘otros’.<sup>1</sup>

En el 2010, aproximadamente el 10% de niños, niñas y adolescentes menores a 5 años de edad no fueron registrados al nacer. Esto aumenta hasta el 30% a la población Afro-Ecuatoriana.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fuente: UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018.

<sup>2</sup> Fuente: UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018.

## ¿Por qué los niños, niñas y adolescentes son colocados en un **cuidado alternativo formal**?

**Niños, niñas y adolescentes** llegan al cuidado alternativo formal como una medida de protección contra todas las formas de abuso, explotación y negligencia. Constantemente se dice que la pobreza ya no es el factor impulsor, aunque esta siempre permanece como una preocupación subyacente. Niños, niñas y adolescentes pueden perder el cuidado parental a través de una orden judicial o administrativa, cuando hay preocupación por abuso o negligencia.



## Tipos de **cuidado alternativo** disponible

La **modalidad de cuidado más común** es el cuidado informal dentro de la familia extendida, esta modalidad está poco documentada y no regulada. La falta de información disponible significa que no ha sido posible identificar los beneficios y desafíos de esta modalidad en Ecuador.

Además del acogimiento, en Ecuador no existen otras modalidades de cuidado formal alternativo. Estas residencias son operadas por el Estado y proveedores no estatales, varían en tamaño y calidad de cuidado. En el 2015, un total de 2,520<sup>3</sup> niños, niñas y adolescentes vivían en acogimiento en Ecuador, número que en el 2012 era 4,111. En el 2010, los últimos datos de la población mostraron que la población 0-17 años de edad era de 5'567,700 habitantes<sup>4</sup>, lo que indica que aproximadamente el 0.045% del total de la población infantil en Ecuador, son niños, niñas y adolescentes viviendo en cuidado de acogimiento.

Un programa piloto de acogimiento en hogares de guarda fue lanzado por un proveedor no gubernamental, en acuerdo con el MIES, sin embargo fue suspendido en enero de 2016. Durante esa prueba piloto, solo un pequeño número fueron colocados en cuidado a través del programa. Por ejemplo, dos ONG 's explicaron que tenían aproximadamente 9 niños, niñas y adolescentes puestos o en proceso de adopción. De todas formas, se cree que este programa piloto dio mucha 'riqueza en información y en experiencia'.

Aunque el Estado tiene varios programas y políticas relacionadas al servicio de atención de niños, niñas y familias, informantes clave en este estudio estuvieron unánimemente de acuerdo en que las intervenciones dirigidas a prevenir la separación de la familia hay que potenciarlas y contar con recursos humanos, económicos, entre otros.

Adicionalmente, una preocupación importante son los cambios recientes a la legislación que eliminan la especificidad en la protección, atención y restitución de derechos a la niñez y adolescencia, ya que el enfoque de la política pública y las normativas para este grupo de atención prioritaria es desde la intergeneracionalidad, haciendo que tenga la misma prioridad de atención que los demás grupos de atención como son las personas con discapacidad, personas en situación de vulneración de derechos, adultos mayores, entre otros.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CONA), junto a otras políticas y reglamentos estatutarios avalan los requerimientos del Estado de apoyar la reunificación de niños, niñas y adolescentes parte del acogimiento con sus padres o familia extendida lo más pronto posible. En el 2014, de un total de 2,585 niños, niñas y adolescentes en acogimiento, 796 retornaron a sus familias avalados por una medida legal que aprobaba la reinserción familiar. En el 2015, este número aumento a 1,098 niños, niñas y adolescentes.<sup>5</sup>

Nuevamente, este estudio encontró que proveedores de cuidado muy poco implementan sistemáticamente programas de reinserción.

<sup>3</sup> Ibíd.

<sup>4</sup> Fuente: [https://www.unicef.org/spanish/infobycountry/ecuador\\_statistics.html](https://www.unicef.org/spanish/infobycountry/ecuador_statistics.html)

<sup>5</sup> 5º Y 6º (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ecuador, Marzo 2016, Página 24.



Se espera que los jóvenes abandonen el cuidado alternativo cuando alcancen la mayoría de edad – 18 años. Por el momento no se cuenta con ningún tipo de protección social u otro tipo de esquema del Estado que asista en este proceso. Además, aunque algunos de los proveedores no gubernamentales están haciendo muy poco por los que dejan las instituciones de acogimiento, otros están recaudando fondos y desarrollando programas de apoyo específicamente para ellos y ellas.

Información obtenida de un reporte no publicado y realizado en mayo 2016 por el Estado Ecuatoriano, muestra que la cifra de adopción nacional, según la Dirección Nacional de Adopciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social, fue de 136 en el 2015, donde también hubo 514 casos con seguimiento post adopción.

La tabla 8 en la página 63 proporciona los datos extraídos de este reporte que indica que hubo un incremento anual moderado en adopciones entre los años 2014 y 2016. Información del mismo reporte muestra que un total de 15 niños, niñas y adolescentes fueron puestos para adopción internacional y 176 niños, niñas y adolescentes cuya declaratoria de adoptabilidad no se ha concretado.

## Estructuras y procesos que rigen el cuidado alternativo

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es responsable de la política de protección especial y de operar los servicios del sistema de cuidado de primera infancia en el Ecuador. Esta institución está obligada a definir e implementar planes estratégicos de políticas y programas de protección y cuidado infantil. Los informantes clave de este estudio han descrito de forma general que los servicios del MIES y el personal responsable de los programas y servicios de protección infantil y el cuidado de los niños, niñas y adolescentes necesitan fortalecer tanto sus recursos financieros como los recursos humanos que son necesarios para la prestación efectiva de un sistema de protección de la infancia. Se observa que los desafíos que deben enfrentar los trabajadores dentro del MIES son: atender alto número de casos, escasos recursos y falta de supervisión técnica. Un informante clave resaltó que hay ocasiones en que un trabajador social puede entender entre 50 o 60 familias a la vez.

Las Juntas de Protección de Derechos son cuerpos administrativos encargados de operacionalizar el sistema de protección infantil (Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral). Estas instancias se sitúan y organizan dentro de cada municipio, tienen autonomía administrativa y funcional para tomar decisiones, además de autoridad para dictar órdenes administrativas de protección, en casos no lo suficientemente severos para justificar la consideración del enjuiciamiento y/o una orden judicial de la protección del niño, niña o adolescente.

Un reto en la ejecución de órdenes dictadas por las Juntas, es el escaso personal y tiempo para hacer seguimiento a los casos que reciben al año, además de la poca cooperación de colegas de otros sectores responsables de brindar apoyo a niños, niñas y familias.

El sistema de administración de justicia es la instancia que tiene potestad para tomar decisiones con respecto a la ubicación de los niños, niñas y adolescentes en servicios de cuidado alternativo y su posterior reinserción en sus familias de origen. Esa instancia también tiene la autoridad para disponer que existan procesos que permita a las familias recibir servicios de apoyo familiar para la prevención de la separación.

Una debilidad primaria en términos de estándares técnicos obligatorios y mecanismos para protección infantil es la falta de herramientas estandarizadas y metodología de gestión de casos y provisión de cuidado. Especialmente, la falta de evaluaciones integrales que aporten información a la hora de tomar decisiones que beneficien al interés superior del niño, inducen a pensar que la decisión de ubicar a niños, niñas y adolescentes en servicios de acogida es una conclusión individual y subjetiva del sistema judicial.

## Cómo se organiza, capacita y apoya al equipo técnico vinculado a los servicios de acogida

Hay personas apasionadas, llenas de conocimiento y experiencia en el país, muchas de las cuales están trabajando en organizaciones no gubernamentales. Sin embargo hay que reforzar las habilidades de los trabajadores de protección infantil. Aun así, se debe reconocer que estos profesionales enfrentan muchos retos, especialmente aquellos que trabajan para el sector público, por razones como la remuneración, altas cargas laborales, inversión limitada como respaldo al trabajo de servicio social, reciben poco acompañamiento y tienen muy poco apoyo de otros actores.

Una consecuencia de la escasa disponibilidad de herramientas para gestión de casos y mecanismos asociados con la amplia gama de capacidad técnica y las diferentes actitudes entre trabajadores estatales y no estatales, las decisiones que se toman en torno a la protección y cuidado alternativo niños, niñas y adolescentes, así como el apoyo a familias se mantiene como un asunto altamente subjetivo.

Con relación a la educación en el trabajo social, hay un buen número de instituciones académicas reconocidas por sus programas de trabajo social a nivel de licenciatura y postgrado; sin embargo, las personas entrevistadas en este estudio fueron unánimes al indicar que es necesario contar con más inversión para potenciar las habilidades de todos aquellos que trabajan en niñez y adolescencia, así como la implementación de acciones cualificadas de tipo intersectorial para fomentar la protección infantil.

## ¿Qué está funcionando y qué no?

En los últimos 25 años ha habido un cambio significativo en el sistema de protección infantil: se replanteó el uso de cuidados alternativos como una medida de protección, evitando que la pobreza sea un factor impulsor de niños hacia servicios de acogida. Adicional a esto, en Ecuador hay personas dedicadas y apasionadas al trabajo con niños, niñas y adolescentes, aportando pasión, innovación y energía para mejorar la provisión de atención y cuidado.

Sin embargo existen debilidades, que se deben reforzar, en el sistema nacional de protección y cuidado infantil. Esto incluye, por ejemplo, preocupaciones sobre capacidad, habilidades, conocimiento y destrezas de algunos de los trabajadores, especialmente aquellos que trabajan en agencias gubernamentales. Los desafíos se relacionan especialmente con la falta de inversión en todos los aspectos del desarrollo y entrega del servicio. Hay preocupaciones específicas sobre la falta de herramientas efectivas y sistemáticas para el manejo de casos, incluyendo las de referencia, evaluación, planificación de cuidado, monitoreo y revisión.

En Ecuador, casi todo el cuidado en acogimiento es brindado por las organizaciones no gubernamentales, y aunque hay algunas prácticas innovadoras y agencias empeñadas en mejorar la calidad de cuidado, los estándares de provisión de servicio dentro de las instalaciones residenciales siguen siendo variables. Es responsabilidad del Estado Ecuatoriano asegurar procesos efectivos de acreditación, regulación e inspección. Aunque se están llevando a cabo inspecciones sistemáticas, la falta de monitoreo de la calidad de cuidado proporcionado a niños, niñas y adolescentes individualmente se observa como una de las de-

bilidades de los procesos de asesoramiento e inspección llevados a cabo por el Estado.

El desafío más importante en Ecuador sigue siendo la falta de diversificación de las modalidades de cuidado formal alternativo, más allá del acogimiento institucional. Esta falta de cuidado alternativo basado en la familia no solamente es opuesta a los principios de las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado, sino que también contribuye a la prolongación de la institucionalización y atención en acogimiento de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar.

Se hacen algunos esfuerzos para entender el enfoque de la ley y políticas actuales en cuanto a la prevención de la separación familiar, provisión de alternativas de cuidado basadas en la familia y la reinserción familiar cuando sea posible. Aun así, todo este trabajo todavía carece de la inversión necesaria en términos de herramientas, métodos, equipos lo suficientemente capacitados y recursos económicos para apoyar eficazmente a niños, niñas, adolescentes y familias que tienen necesidad de estos servicios. Adicionalmente, la participación de niños, niñas, adolescentes y sus familias en las decisiones que los afectan es todavía una preocupación para muchos.

Finalmente, se impulsa al reconocimiento que el Estado debe hacer a las experiencias exitosas de las organizaciones no gubernamentales que han sabido atender eficientemente los casos de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar, ya que estas experiencias podrían tomarse en cuenta para mejorar, fortalecer y promover las reformas necesarias del sistema nacional de protección de la infancia y el cuidado de los niños.

## Recomendaciones

1. Deben hacerse todos los esfuerzos **para invertir en reformas** lograr esfuerzos multisectoriales para fortalecer todos los componentes del sistema de protección infantil en Ecuador.
2. El Estado, en alianza con proveedores no estatales, **debería incrementar la inversión** en modalidades de cuidado de alta calidad basadas en la familia, prevención de la separación familiar y servicios de reinserción.
3. El Estado debería **desarrollar un plan estratégico** para la desinstitucionalización, con plazos determinados.
4. Esfuerzos colaborativos entre instancias estatales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y escuelas de trabajo social deberían establecerse para seguir **fortaleciendo y ampliando la capacitación y acreditación de trabajadores sociales** y demás profesionales incluyendo el sistema judicial, involucrado en protección y cuidado infantil.
5. El Estado debería **mejorar y estandarizar el uso de mecanismos intersectoriales** de gestión de casos que salvaguarden los procesos de vigilancia, incluidos los de referencia, evaluación y planificación de la atención, monitoreo y evaluación.
6. El Estado debe contar con una **política adecuada para el registro, control y actualización de las bases de datos** de niños, niñas y adolescentes y sus familias, para informar sobre la política y planificación basadas en evidencia, incluyendo la triangulación y análisis de datos cualitativos, cuantitativos y longitudinales, información con la que se pueden desarrollar indicadores para el cambio y medirse resultados.
7. El Estado y los profesionales deben **incrementar sus esfuerzos** para consultar e involucrar a niños, niñas, adolescentes, y sus familias para asegurar la toma de decisiones basadas en su interés superior.





# CUIDADO INFANTIL ALTERNATIVO Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN

---

## Introducción

Millones de niños, niñas y adolescentes alrededor del mundo viven en acogimiento institucional, donde carecen de un ambiente propicio en el cual puedan alcanzar su máximo potencial. El aumento de conocimiento sobre los riesgos que corren estos niños, niñas y adolescentes, en términos de un desarrollo social, cognitivo y físico, ha dado paso a un continuo debate y orientación internacional sobre la desinstitucionalización, el desarrollo de políticas y prácticas que eliminen gradualmente el uso de estas prácticas de cuidado alternativas que resultan dañinas.

Invertir en el mejor interés de los niños, niñas y adolescentes es una prioridad para la Unión Europea (UE) y la protección y promoción de derechos es el centro de las acciones externas de la UE. La UE considera que la desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes a través de la prevención de la separación familiar y el fomento de soluciones como el cuidado alternativo familiar adecuado, es un caso de inversión social para el mejor interés del niño y niña. Por esto, ha invertido en la desinstitucionalización en zonas geográficas específicas. Sobre la base de este compromiso con la exhaustiva promoción y protección de los derechos del niño o niña, la Comisión Europea tiene la intención de aumentar su conocimiento sobre el proceso de desinstitucionalización y las reformas sobre el cuidado infantil alternativo en países alrededor del mundo, y sobre cómo se podrían abordar los desafíos actuales.

Por estas razones, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO) encargó a Aldeas Infantiles SOS Internacional realizar estudios de casos sobre convenios de cuidado infantil alternativo en seis países – no europeos – para recolectar información que sirva a futuras estrategias de la UE para brindar apoyo a niños, niñas y adolescentes fuera de Europa.

Los países elegidos para este estudio fueron: Chile y Ecuador en América del Sur; Nepal e Indonesia en Asia; Nigeria y Uganda en África. Aldeas Infantiles SOS Internacional contrató los servicios de investigadores de CELSIS, con sede en la Universidad de Strathclyde, Glasgow, para ayudar en la compilación de los estudios de caso.

Para este análisis de caso de Ecuador se recopiló información a partir de un ejercicio de trabajo de escritorio, de una revisión de documentos obtenidos a través de una búsqueda y literatura recibida de contactos en Ecuador, y de entrevistas con informantes clave durante una visita de campo en julio de 2016.

Este reporte debe leerse junto a otro estudio documental sobre la desinstitucionalización y cuidado alternativo en América del Sur y Centro América, y el informe de síntesis: Hacia el Cuidado Apropriado para Niños: Guías para reformar sistemas de cuidado alternativo. África, Asia, Latinoamérica (Unión Europea, Bruselas, 2017).

## Objetivo y alcance

Para entender lo que se puede realizar activamente para promover e implementar políticas y prácticas para la desinstitucionalización, es importante entender las situaciones de niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de perder, o ya han perdido, el cuidado parental, así como las opciones disponibles de cuidado alternativo. También es importante conocer sobre los elementos del sistema de protección infantil que sirven para prevenir colocaciones innecesarias dentro del cuidado, o si fuera el caso, la provisión de un adecuado cuidado alternativo que no sea el acogimiento. Con este objetivo, este estudio ha considerado un conjunto de textos que documentan estos factores, teniendo en cuenta las perspectivas regionales y locales de cada país.

El objetivo de la investigación realizada en Ecuador fue obtener una profunda comprensión sobre:

- ¿Cuáles son los contextos socioeconómicos y culturales en los que se están llevando a cabo reformas?
- ¿Por qué los niños, niñas y adolescentes son colocados en cuidado alternativo?
- ¿Qué tipos de cuidado alternativo están disponibles?
- ¿Cuáles son las estructuras y procesos que rigen el cuidado alternativo, incluyendo el marco legal y de políticas, la financiación, las estructuras gubernamentales y no gubernamentales y la prestación de servicios de protección y cuidado infantil?
- ¿Cómo se organiza, capacita y apoya a la fuerza de trabajo (trabajadores sociales, cuidadores)?
- ¿Qué funciona y qué no funciona en términos de reformas de cuidado infantil?
- ¿Cuáles son los principales desafíos y oportunidades?

## Glosario

**Cuidado Alternativo:** Incluye cuidado formal e informal de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental<sup>6</sup>, cuidado alternativo incluye acogimiento por familiares, El acogimiento en hogares de guarda, y otras formas de acogimiento en un ámbito familiar, Soluciones de alojamiento independiente y tutelado de niños, niñas y adolescentes, y centros de acogimiento residencial.

**Niños, niñas y adolescentes:** se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad<sup>7</sup>.

**Niños privados del cuidado parental:** todos los niños que durante la noche no estén al cuidado de uno de sus padres, por lo menos, cualesquiera que sean las razones y circunstancias de ese hecho<sup>8</sup>.

**Acogimiento formal:** todo acogimiento en un entorno familiar que haya sido ordenado por la autoridad judicial o un órgano administrativo competente y todo acogimiento en un entorno residencial, incluidos los centros de acogida privados, resultante o no de medidas judiciales o administrativas<sup>9</sup>.

**Acogimiento en hogares de guarda:** los supuestos en que una autoridad competente confía el niño a efectos de acogimiento alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento<sup>10</sup>.

**Acogimiento informal:** toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido por parientes o allegados (acogimiento informal por familiares) o por otras personas a título particular, por iniciativa del niño, de cualquiera de sus padres o de otra persona sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial, administrativo o por una entidad debidamente acreditada.<sup>11</sup>

**Acogimiento por familiares:** acogimiento en el ámbito de la familia extensa del niño o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño, de carácter formal o informal.<sup>12</sup> El acogimiento por familiares es al mismo tiempo un cuidado acogimiento familiar permanente y cuidado alternativo temporal. Hay dos tipos de acogimiento por familiares. El acogimiento familiar Informal, que es: toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido por parientes o allegados... por iniciativa del niño, de cualquiera de sus padres o de otra persona sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial o ad-

ministrativo o por una entidad debidamente acreditada<sup>13</sup>. El acogimiento familiar formal es “todo acogimiento en un entorno familiar que haya sido ordenado por la autoridad judicial o un órgano administrativo competente”.<sup>14</sup> En algunos casos esto puede incluir un guardián/tutor legal o acogimiento en hogares de guarda.

**Acogimiento residencial:** acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a plazo corto y largo, incluidos los hogares funcionales.<sup>15</sup>

**Hogares de grupos pequeños:** Atención residencial personalizada, prestada por uno o más empleados en una casa que no es la suya, cuidando a un grupo de niños en un entorno menos formal y más hogareño.<sup>16</sup>

6 Asamblea General de la ONU (2009) “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

7 Art. 1 de la Convención Sobre Los Derechos Del Niño (ONU, 1989)

8 Asamblea General de las Naciones Unidas (2009) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Art. III, 29 a.

9 *Ibíd.* 29b.ii

10 *Ibíd.* 29c. ii

11 *Ibíd.* 29b. i

12 *Ibíd.* 29c.i.

13 *Ibíd.* 29b. i

14 *Ibíd.* 29b. ii

15 *ibíd.* 29c.iv.

16 NGO Working Group on Children Without Parental Care (2013) Identifying Basic Characteristics of Formal Alternative Care Settings For Children: A Discussion Paper’



## Terminología

Durante la revisión literaria realizada para llevar a cabo este estudio, la terminología cobró mucha importancia. Esto debido a los diferentes términos utilizados para describir las mismas formas de cuidado infantil. Es el caso de 'Acogimiento en hogares de guarda', que es un término usado tanto para cuidado formal como para cuidado informal. En algunos casos, esto abarcaba el cuidado donde el niño o niña era confiado al acogimiento familiar, a otra familia, o dentro de un entorno con hasta 10 niños que son atendidos por una 'mamá de la casa' y una tía. En otros casos, 'acogimiento en hogares de guarda' traducido del español al inglés, denotan otros tipos de cuidado, incluyendo grandes y pequeños entornos residenciales.

Dado que no existe todavía una definición internacionalmente aceptada para el término instituciones residenciales para niños, para este estudio, la investigadora internacional eligió usar el término 'acogimiento institucional' para describir al amplio rango de servicios de acogimiento institucional, incluyendo aquellos que son pequeños y grandes, ofreciendo estándares diferentes de cuidado personal y distintas condiciones de vida.

## Metodología

### Investigación de escritorio

Se realizó una búsqueda bibliográfica usando el motor de búsqueda 'Web of Science'. Otras búsquedas menos sistemáticas se hicieron mediante páginas del Estado Ecuatoriano y otras, incluyendo UNICEF, Better Care Network, y Save the Children. Además, los informantes clave proporcionaron fuentes documentales durante visitas de campo, o fueron halladas por colegas mientras buscaban fuentes para otros aspectos del proyecto.

La bibliografía fue revisada evaluando la relevancia de los artículos para responder las siete preguntas claves listadas en la sección Objetivo y Alcance.

### Visita de campo

El principal trabajo de campo se realizó entre el 26 de julio y el 4 de agosto de 2016, con un total de 8 días asignados para visitas a lugares de acogimiento residencial y oficinas de los informantes clave. La gestión para las visitas y entrevistas fueron hechas por el consultor experto en Ecuador, y el equipo de Aldeas Infantiles SOS Ecuador dio su apoyo con contactos, coordinación y logística. Las visitas fueron en su mayoría realizadas en Quito, con visitas a tres de las seis instituciones. Está claro que estas visitas sólo podían brindar una información resumida de las vidas de los niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo en un país grande y diverso como Ecuador; por otro lado, los informantes clave dieron información detallada sobre el contexto del cuidado alternativo infantil y sus desafíos actuales.

Se realizaron entrevistas a los siguientes actores:

- 23 informantes clave
- 47 niños, niñas, adolescentes y jóvenes
- 2 madres en programa de reinserción - reunificación
- 1 familia en acogimiento en hogares de guarda

En la Tabla 1 se encuentran los detalles de las entrevistas individuales y grupales



**TABLA 1** DETALLES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

PARTICIPANTES	LUGAR	FECHA
Aldeas Infantiles SOS Ecuador: Director Nacional, Asesora Nacional de Desarrollo de Programas, Coordinadora de Abogacía	Oficina Nacional Aldeas Infantiles SOS Ecuador, Quito	26 de julio 2016
Sesión de información sobre el Sistema Nacional de Protección Infantil - Patricia Calero Terán y Elizabeth García	Oficina Nacional Aldeas Infantiles SOS Ecuador, Quito	26 de julio 2016
Oficina de la Delegación de la Unión Europea para Ecuador	Oficina de la Unión Europea - Quito (No grabada)	26 de julio 2016
Psicólogo	Oficina - Junta de Protección - Distrito de Quito	27 de Julio 2016
Trabajador social	ASA	27 de Julio 2016
Coordinador del equipo técnico	ASA	27 de Julio 2016
Psicólogo y trabajador de apoyo para aquellos casos que “egresan” del servicio de acogimiento	ASA	27 de Julio 2016
Juez	(No grabado)	28 de Julio 2016
Director	Fundación Laura Vicuña, Amaguaña	28 de Julio 2016
Trabajador social	Fundación Laura Vicuña, Amaguaña	28 de Julio 2016
Trabajador Social	Danielle Children Fund, Ambato	29 de Julio 2016
Director	Danielle Children Fund, Ambato	29 de Julio 2016
Psicólogo	Danielle Children Fund, Ambato	29 de Julio 2016
Familia en acogimiento en hogares de guarda del programa de acogimiento de DCF	Danielle Children Fund, Ambato	29 de Julio 2016
Miembro del equipo de UNICEF	Oficina de UNICEF, Quito	1 de Agosto 2016
Asesor del Ombudsman (Defensor del Pueblo)	Oficina del Ombudsman	1 de Agosto 2016
Representante del MIES	No grabada	1 de Agosto 2016
Director de Aldeas Infantiles SOS Ecuador - Programa Quito	Programa Quito, Aldeas Infantiles SOS Ecuador	2 de Agosto 2016
Trabajador social	Programa Quito, Aldeas Infantiles SOS Ecuador	2 de Agosto 2016
Abogado	Programa Quito, Aldeas Infantiles SOS Ecuador	2 de Agosto 2016
Madre en programa de reinserción - reunificación	Programa Quito, Aldeas Infantiles SOS Ecuador	2 de Agosto 2016
Psicólogo	Fundación Cristo de la Calle, Ibarra	3 de Agosto 2016
Trabajador social	Fundación Cristo de la Calle, Ibarra	3 de Agosto 2016
Asesor del Ministro, MIES	Locación no registrada	4 de Agosto 2016
Entrevista al Director Nacional, Coordinadora Nacional de Abogacía y asesores nacionales de Aldeas Infantiles SOS Ecuador	Oficina Nacional, Aldeas Infantiles Ecuador, Quito	4 de Agosto 2016

## Entrevistas a informantes clave

Las entrevistas fueron llevadas a cabo usando una 'guía para entrevistas de investigación' estandarizada, que fue preparada/formulada por los seis países que fueron parte del análisis de casos. La guía se modificó para que se ajuste a las responsabilidades y conocimiento de cada informante clave. Las entrevistas tomaron entre 30 y 60 minutos, la mayoría con una duración ubicada en el extremo superior de este rango de tiempo.

El acceso a los informantes clave fue planificado con anticipación por miembros de la oficina de Aldeas Infantiles SOS Ecuador y el consultor/asesor nacional de investigación. El contacto fue mediante una carta de introducción firmada por el Director Nacional de Aldeas Infantiles SOS, esta información fue enviada por correo electrónico o entregado personalmente, dependiendo de la ubicación de la persona. La confirmación de las entrevistas fue hecha por vía telefónica. Todos los instrumentos de investigación son explicados en el Anexo 1.

Inmediatamente antes de la entrevista, los informantes clave fueron invitados a revisar una hoja informativa y a solicitar alguna aclaración si fuera necesario. Además se les explicó en qué consistía el formulario de consentimiento que debían llenar. Los entrevistados podían elegir si su entrevista podía ser atribuida, es decir que se los podía citar en el reporte/investigación; o anónima. También se solicitó una autorización para grabar la entrevista. Casi todos los

informantes clave eligieron que la entrevista sea grabada y atribuida. Cuando se entrevistó a los que no querían ser grabados, se tomó nota de sus declaraciones. Todas las entrevistas fueron hechas por el consultor internacional y el investigador nacional.

Se estableció una lista de entrevistas estandarizada para todos los países:

- Un representante de la Comisión Europea.
- Representantes de departamentos o ministerios de Estado relevantes – especialmente ministerios de servicio social, protección infantil o un equivalente.
- Representantes de ONG 's nacionales, que trabajan por el cuidado de la niñez
- Representantes de agencias internacionales, como UNICEF, Save The Children.
- Representantes de agencias regionales que estén presentes en el país
- Trabajadores sociales o su equivalente
- Otros trabajadores vinculados al cuidado infantil, como personal o directores de orfanatos.
- Padres y/o familia biológica/cercana adoptiva

En Ecuador se logró llevar a cabo todas las entrevistas recomendadas en la lista, excepto con el MIES que a pesar de solicitar un encuentro no se pudo concretar. El último día del trabajo de campo, el Ministerio delegó a un consultor para realizar la entrevista. A pesar de estar confirmada con la Dirección Nacional de Policía Especializada

para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), esta no se realizó.

Para evitar la ausencia de una voz del Estado, se realizaron dos entrevistas no grabadas: una a un oficial del Ministerio de Inclusión Económica y Social, con amplio conocimiento sobre programas de cuidado infantil y la otra entrevista fue a un juez con vasta experiencia en casos de protección infantil y cuidados alternativos. La información recopilada de estas dos entrevistas es parte de los antecedentes de este informe, pero no fue usada directamente en el texto.

## Entrevistas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes

La recopilación de opiniones y puntos de vista de niños, niñas, adolescentes y jóvenes se hizo mediante actividades y trabajos grupales, así como entrevistas individuales, tal como se explica en la Tabla 2 y Tabla 3 de este documento. Esto lo realizó el consultor/asesor nacional. Se utilizó un banco de preguntas que variaba según la edad y el tiempo disponible. A pesar de que las preguntas eran hechas durante un debate en grupo, cada sesión incluía también una actividad confidencial en la que cada niño, niña, adolescente o joven escribía en 'post its' de colores las cosas que lo hacían feliz y las que le preocupaban, para luego ponerlos en el "bolso/funda de la felicidad" o "funda de la preocupación". También se les preguntó si querían escribir cartas a niños, niñas y adolescentes que en el futuro estarán en situaciones similares a las de ellos y ellas, y qué consejos les pudieran ofrecer.

Las entrevistas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes detalladas en la Tabla 2 y Tabla 3 fueron organizadas de manera similar a las de los informantes clave. Se elaboró una hoja informativa para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Un colaborador de Aldeas Infantiles SOS Ecuador y el asesor nacional informaron a los representantes de las organizaciones responsables del cuidado de los entrevistados y entrevistadas el objetivo de trabajar con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, además se solicitó que esta información se comparta con los posibles participantes. Cada organización seleccionó a quienes participarían de los grupos focales y entrevistas. Pevio a estas actividades, el asesor nacional explicó los objetivos del trabajo y solicitó autorización para iniciar. Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes también firmaron un formulario de consentimiento. Todos los instrumentos de investigación son explicados en el Anexo 2.

**TABLA 2 TRABAJO GRUPAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

TRABAJO GRUPAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	LUGAR	FECHA
8 niñas y niños (entre 5 y 16 años) viviendo en acogimiento institucional y acogimiento residencial <sup>17</sup>	Quito	27 de Julio 2016
13 niñas y adolescentes viviendo en acogimiento residencial (entre 11 y 17 años).	Amaguaña	28 de Julio 2016
3 niñas y 3 hombres adolescentes (entre 8 y 17 años) en cuidado de acogimiento residencial.	Ambato	29 de Julio 2016
5 niñas (entre 12 y 16 años) en cuidado de acogimiento residencial	Quito	02 de Agosto 2016
2 niños y 1 niña que son hermanos y hermana (entre 12 y 15 años de edad) reunificados con su padre.	Quito	02 de Agosto 2016
2 niños, hermanos (entre 13 y 15 años) en cuidado con familia extendida	Quito	02 de Agosto 2016
4 niños (entre 11 y 15 años) viviendo en acogimiento residencial	Ibarra	03 de Agosto 2016
1 niño y 1 niña, que son hermanos (entre 11 y 16 años) reunificados con su mamá	Ibarra	03 de Agosto 2016

<sup>17</sup> Una modalidad de cuidado institucional en el cual varios niños, niñas y adolescentes viven en casas individuales a cargo de cuidadores.

**TABLA 3 TRABAJO INDIVIDUAL CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

ENTREVISTAS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	LUGAR	FECHA
1 niña (14 años) reunificada con su papá	Quito	27 de Julio 2016
1 joven (19 años) en autonomía	Quito	27 de Julio 2016
1 niño y 1 niña (entre 10 y 12 años) en programa de acogimiento en hogares de guarda	Ambato	29 de Julio 2016

### Análisis

Se hicieron transcripciones literales de cada entrevista y discusiones en grupo con los informantes clave. El software NVIVO 10 se utilizó para codificar e identificar temas emergentes, permitiendo un análisis sistemático.

### Limitaciones

Debido a restricciones de tiempo y presupuesto, la mayoría del trabajo de campo se llevó a cabo en Quito y en tres municipalidades cercanas: Amaguaña, en la municipalidad de Rumiñahui; Ibarra en el norte; y Ambato en el sur. Estas visitas sólo ofrecían una fotografía de la vida de los niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo y los esfuerzos en favor de reformas de cuidado infantil que en Ecuador están en marcha. No obstante, se hicieron esfuerzos significativos para, durante el trabajo de campo, conocer a los actores más relevantes, y cada informante clave entregó valiosa y detallada información sobre el contexto y la situación actual del cuidado infantil alternativo.

Es importante mencionar que no se logró concretar entrevistas con las administraciones centrales ni representantes del Estado. Sin embargo se efectuó una reunión con un miembro del equipo de la Oficina de la Defensoría del Pueblo y un miembro del equipo de la autoridad local.

El último día del trabajo de campo, se ofreció al investigador una reunión con un asesor del Estado, en este sentido se realizaron dos reuniones no registradas con actuales y ex miembros de diferentes departamentos del Estado. A petición de tres entrevistados, la información recolectada de esas reuniones, aunque sirvió para este estudio, no fue transcrita para el análisis NVIVO, o citadas en el texto.

# CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y SOCIAL

## Geografía

Ecuador es uno de los 12 países de América del Sur y ocupa un área de aproximadamente 283.560 km<sup>2</sup>. Limita al norte con Colombia, al sur y este con Perú, y al oeste con el Océano Pacífico.

Quito es la capital del Ecuador, con aproximadamente 2'300,200 habitantes. Es la segunda ciudad más poblada del país. La aglomeración urbana más grande es Guayaquil, con aproximadamente 3 millones de habitantes. La tercera ciudad más grande es Cuenca.<sup>18</sup> En el año 2015, se estimó que el 63.7% de la población total vivía en zonas urbanas.<sup>19</sup>

IMAGEN 1 MAPA DEL ECUADOR



18 Fuente: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda>

19 Ibíd.

Como se muestra en la imagen 2, Ecuador está dividido en 24 provincias. Cada provincia está dividida en cantones (organización territorial manejada por municipios). El país tiene hasta 221 cantones.

IMAGEN 2 PROVINCIAS<sup>20</sup>



Ecuador es propenso a desastres naturales, incluyendo inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas y tsunamis.<sup>21</sup>

20 Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/ecuador/ecuador-mapa.html>

21 UNICEF (2014) Ecuador : Country programme document 2015-2018 Disponible en: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)



## Población

En el año 2016, la población de Ecuador era de aproximadamente 16'080,776 habitantes.<sup>22</sup> La expectativa de vida al nacer es de 73.8 años para varones y 79.9 años para mujeres.<sup>23</sup> Casi la mitad de la población vive en el interior del país, en las cuencas y valles de Los Andes. También hay una gran concentración a lo largo de la franja costera del Océano Pacífico. La zona de la selva amazónica al este del país mantiene una escasa población.<sup>24</sup>

Resultados del censo de población y vivienda 2010 mostraron que el 7% de la población es indígena, 7.2% afro-ecuatoriano, 7.4% montubios, 6.1% blancos, 71.9% mestizo y el 0.4% 'otros'.<sup>25</sup>

En el 2010, aproximadamente el 10% de niños, niñas y adolescentes menores a 5 años de edad no fueron registrados al nacer. Esto aumenta hasta el 30% a la población Afro-Ecuatoriana (según datos del 2010 publicados por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA)).<sup>26</sup>

La migración es una cuestión relacionada a la pérdida de cuidado parental de algunos niños, niñas y adolescentes. Un estimado de 2 a 3 millones de ecuatorianos viven fuera del país, aunque la recesión económica y el crecimiento del desempleo en los países más populares para migrantes

ecuatorianos - España, Estados Unidos e Italia - significan que la tendencia de migración se está desacelerando.<sup>27</sup> Según Acosta et al.<sup>28</sup> Ha habido dos etapas de migración. La primera es pre 1998, con los Estados Unidos como destino principal. Durante el siguiente periodo, la migración a Europa se hizo popular. Esta segunda ola de migración surgió como una reacción de lo que Acosta et al. describen como "estrategia de supervivencia familiar".<sup>29</sup> Ecuador también tiene una pequeña pero creciente población inmigrante de refugiados, la mayoría procedentes del vecino país Colombia desde donde han estado huyendo de la violencia.<sup>30</sup>

## Contexto político y económico

Ecuador es un país con un complejo contexto político, en los últimos 20 años ha tenido 7 presidentes, dos nuevas constituciones y una reforma radical en la estructura del Estado. Todo esto ocurrió en un contexto de profundas divisiones entre la clase política ecuatoriana y enormes procesos de lucha social, que motivaron el surgimiento de movimientos sociales, especialmente de pueblos indígenas.

En el 2008, una nueva constitución fue publicada, la cual fue aprobada por el 63.93% de la población ecuatoriana en un referéndum. La nueva Constitución de la República del Ecuador incluye un catálogo de derechos y garantías. En relación a niños, niñas y adolescentes, la Constitución

refleja plenamente los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y establece el principio del interés superior del niño como una prioridad absoluta (Artículos 44 a 46).

Según la Constitución, el Estado Ecuatoriano está compuesto de 5 poderes o funciones estatales, las tres principales funciones son la Ejecutiva del Presidente de la República, la Legislativa y el Judicial. Además, la Constitución creó la función Electoral y la de Transparencia y Control Social compuesto por el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Contralor General del Estado, el Defensor del Pueblo y los Superintendentes a cargo de controlar diferentes sectores.

Ecuador está clasificado por el Banco Mundial como un país de Ingreso mediano alto.<sup>31</sup> Aun así, un reporte de UNICEF publicado en el 2013 revela que el 8.6% de la población vivía en extrema pobreza.<sup>32</sup> Este reporte también resalta el problema de los aspectos multidimensionales de la pobreza; una medición que considera no solo valores monetarios, sino también el análisis de la privación infantil resultante de las brechas para acceder a derechos.<sup>33</sup> En 2011, se estimaba que el 40.7% de niños, niñas y adolescentes vivían en situaciones pobreza multidimensional, y el 15.1% en extrema pobreza multidimensional.

22 Fuente: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html>

23 Ibid.

24 Ibid.

25 UNICEF (2014) Ecuador : Country programme document 2015-2018 Disponible en: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)

26 Ibid.

27 Fuente: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html>

28 Acosta et al. (2009) My Opinion Matters: A Study on the Impact of Paternal and Maternal Migration on the Lives of Adolescents and their Families

29 Ibid.

30 Fuente: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html>

31 Fuente: <http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>

32 Fuente: UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018.

33 Fuente: UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018.

## Religión

A pesar de que la Constitución declara al país como un estado secular (Artículo 1. CRE), más del 90% de la población ecuatoriana<sup>34</sup> es católica.

En Ecuador, históricamente las organizaciones religiosas católicas han tenido una fuerte influencia en diferentes áreas de servicio social. Muchos han sido proveedores importantes de servicios educacionales, cuidado de salud y protección social con la provisión de recursos gubernamentales, factor que contribuye también al rol de las iglesias para mantener esta prestación.

## Educación

En 2014, un reporte de UNICEF<sup>35</sup> informó que del 1.7 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 5 años de edad, sólo un tercio estaban asistiendo a programas de educación temprana, aun cuando el apoyo al desarrollo de la primera infancia es prioridad en la política de Estado.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), informan que están enfocados en un objetivo nacional que garantiza un desarrollo integral para niños menores de 5 años, desde una perspectiva multi e intersectorial.

El estudio de UNICEF también muestra cómo los índices de asistencia para educación básica y secundaria superior han mejorado continuamente. En educación básica media (9-11 años), las tasas de asistencia neta aumentaron aproximadamente del 80% en 2010 al 83% en 2013. Durante ese mismo periodo, las tasas en educación básica superior (12-14 años) aumentó aproximadamente del 72% al 77%, y en la educación secundaria superior (15-17 años) aproximadamente del 59% al 66%.

El estudio de UNICEF<sup>36</sup> también muestra inequidades existentes especialmente en la educación secundaria superior. Por ejemplo, la tasa de asistencia neta de la población montubia estaba un poco debajo del 40%. Más aún, el índice de asistencia del quintil económico más bajo fue del 56%, en contraste con el 80,3% del quintil más rico.

Un Estudio del 2016<sup>37</sup> sobre niños, niñas y adolescentes de Ecuador, revela cómo el casi 4% de la población entre 4 y 14 años no asiste a la escuela. Las principales razones de inasistencia incluyen cuestiones económicas, tener trabajo, tener quehaceres domésticos y asuntos relacionados con acoso. Según un reporte<sup>38</sup> sobre derechos de niños, niñas y adolescentes en Ecuador, publicado a inicios de este año, la mayor disminución en la matrícula escolar, especialmente en el nivel de la escuela secundaria, está ocurriendo en lugares rurales y áreas donde hay concentración de poblaciones indígenas. En zonas rurales, aproximadamente 3

de cada 5 adolescentes no asiste al colegio. El porcentaje de estudiantes que abandonan el colegio durante el primer año de secundaria es aproximadamente el 8.28%. El abandono de los programas de analfabetismo, básica acelerada y artesanal bordea el 5 y el 12%. En total, se estima que aproximadamente 6 millones de personas en Ecuador no han concluido la educación básica o bachillerato. De estas personas, cerca de 200.000 adolescentes entre 15 y 18 años que no han concluido la educación básica (hasta el 10mo grado).<sup>39</sup>

## Salud

Ecuador continúa enfrentándose a desafíos en materia de salud, en provisión de servicios de salud y en condiciones generales de vida que contribuyen al bienestar, especialmente para niños, niñas y mujeres. Por ejemplo, datos de malnutrición crónica en menores de 5 años, muestra una prevalencia del 25.3% y entre la población indígena, este porcentaje aumenta a 42.3%. Otras preocupaciones incluyen el sobrepeso y obesidad que también ha empezado a afectar a la niñez ecuatoriana, afectando aproximadamente al 8.6% de menores de 5 años y al 20% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 11 años. Entre los que tienen entre 15 y 19 años de edad, la tasa de sobrepeso y obesidad está reportado que en el 2014 llegó al 26%<sup>40</sup>.

Según datos del Sistema Nacional de Información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> CARE Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Fundación Observatorio Social del Ecuador, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision Ecuador. Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Ecuador 2016. Observatorio Social del Ecuador. Quito 2016. Página 49

<sup>38</sup> Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano (2016) Preparado por Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil del Ecuador. Página 35

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018. Disponible en: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)

<sup>34</sup> Fuente: [http://inec.gob.ec/inec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=513%3Ainec-presenta-por-primera-vez-estadisticas-sobre-religion&catid=56%3Adestacados&Itemid=3&lang=es](http://inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_content&view=article&id=513%3Ainec-presenta-por-primera-vez-estadisticas-sobre-religion&catid=56%3Adestacados&Itemid=3&lang=es)

<sup>35</sup> Fuente: UNICEF (2014) Ecuador: Country programme document 2015-2018



(SENPLADES), señalan una reducción moderada en la tasa de mortalidad neonatal entre los años 2005 y 2011 de 7.5 a 6.1 por cada 1.000 nacimientos con vida<sup>41</sup>. En el mismo periodo, la mortalidad materna incrementó de 41 por 1000.000 nacimientos con vida a 70,4, fenómeno que en parte se explica por una mejoría en el registro. El embarazo adolescente se ha identificado como un factor contribuyente en la incidencia de la mortalidad materna. Ecuador reporta una de las tasas de embarazo adolescente más alto en América Latina, donde el 16,9% de adolescentes entre 15 y 19 años y el 0.6% entre 12 y 14 años han tenido hijos<sup>42</sup>.

### Otros indicadores sobre la **situación de la niñez y adolescencia:**

- Niños, niñas y adolescentes menores de 5 años están representadas desproporcionadamente entre los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental que viven en instituciones de acogimiento<sup>43</sup>.
- 29% de los niños, niñas y adolescentes indígenas trabajan. Este dato es seguido por el 9% de la población montubia y el 7% de la comunidad mestiza. Niños, niñas y adolescentes son el grupo más afectado por el trabajo infantil, cuya consecuencia es su no asistencia al colegio<sup>44</sup>.
- 3% de niños, niñas y adolescentes entre los 12 y 17 años de edad viven o han vivido en pareja. De esos, el 0.6% está casado<sup>45</sup>.

41 Ibíd.

42 Ibíd.

43 Ibíd.

44 Ibíd. Página 96

45 Ibíd. Página 86



- 6% de niñas y mujeres adolescentes entre 10 y 17 años de edad dicen haber tenido uno o más embarazos. Aproximadamente el 50% de las causas de hospitalización de adolescentes en este rango de edad se debe a embarazos, partos o periodo postparto<sup>46</sup>.

46 CARE Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Fundación Observatorio Social del Ecuador, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision Ecuador (2016) Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Ecuador 2016. Observatorio Social del Quito: Ecuador. Página .114



# RAZONES POR LAS QUE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ENTRAN EN EL CUIDADO FORMAL ALTERNATIVO



La razón predominante por la cual los niños, niñas y adolescentes ingresan al cuidado formal alternativo tiene que ver con estar en riesgo o ser sujeto de abuso y negligencia que incluyen casos de maltrato físico, emocional y sexual<sup>47</sup>. A esto se suma, aunque se piensa que son de menor grado, los casos de niños, niñas y/o adolescentes que han quedado huérfanos o han sido abandonados.

Para esta investigación, se hizo una entrevista a niños, niñas y adolescentes quienes identificaron los lugares más comunes en donde ocurren episodios de violencia y abuso, los que incluyen: en su propia casa (54%), el sistema educativo (28%), y en sus barrios (11%)<sup>48</sup>.

Los niños también dijeron que los responsables de estos abusos eran: sus padres, madres y otros tutores legales (52%), hermanos (16%) y otros miembros de la familia (5%). En general, entre los miembros de la familia, se encuentra el 79% de los responsables por abuso en contra de niños, niñas y adolescentes<sup>49</sup>.

Los registros del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) muestran evidentes situaciones de violencia, relacionadas con negligencia y abuso físico, emocional y sexual, tal como se describe en este reporte anteriormente. Para el 2012, las 'Unidades de Cuidado Familiar'<sup>50</sup> a nivel nacional atendieron más de 17,300 casos en diferentes provincias del país, tal como se indica en la Tabla 4.

**TABLA 4 RAZONES POR LAS QUE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RECIBEN SERVICIOS DE PROTECCIÓN MIES 2010**<sup>51</sup>

ATENCIÓNES POR VIOLENCIA REALIZADAS POR LAS UNIDADES DE ATENCIÓN DE LA FAMILIA DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (MIES) POR PROVINCIAS, 2012							
PROVINCIA	ABUSO SEXUAL	NEGLIGENCIA	MALTRATO FÍSICO	MALTRATO INSTITUCIONAL	MALTRATO SICOLÓGICO	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	TOTAL
AZUAY	37	817	278	14	370	128	1.644
BOLÍVAR	48	57	122	1	58	3	289
CAÑAR	1	26	30	-	33	2	92
CARCHI	24	257	190	1	307	13	792
COTOPAXI	41	39	38	1	17	11	147

CONTINÚA EN LA PÁG. SIGUIENTE

47 Oswaldo, A. L.E. (2014) La adopción como mecanismo jurídico para fortalecer el desarrollo integral de los niños niñas y adolescentes. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales Carrera de Derecho

48 Foro de ONGs de Patrocinio, Plan Internacional Ecuador, Corporación de Estudios DECIDE. Informe de la consulta realizada a niños, niñas y adolescentes de los programas de las organizaciones del Foro de ONGS y Aldeas SOS sobre el cumplimiento de sus derechos. Ecuador: Quito, Página 45

49 Ibid.

50 Fierro, S.O. (2015) La Actualización de La Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador. Página 57

51 Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y otros. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Observatorio Social del Ecuador. Septiembre 2014. Versión digital. Página 76.

PROVINCIA	ABUSO SEXUAL	NEGLIGENCIA	MALTRATO FÍSICO	MALTRATO INSTITUCIONAL	MALTRATO SICOLÓGICO	VIOLENCIA INTRA-FAMILIAR	TOTAL
CHIMBORAZO	19	72	44	30	276	4	445
EL ORO	91	844	242	43	653	38	1.911
ESMERALDAS	33	49	38	6	27	13	166
GUAYAS	4	127	13	3	36	7	190
GALÁPAGOS	402	879	436	42	632	174	2.565
IMBABURA	18	202	119	8	91	9	447
LOJA	27	621	256	26	338	63	1.331
LOS RÍOS	62	556	165	9	231	1	1.024
MANABÍ	190	1.093	391	21	406	125	2.226
MORONA SANTIAGO	56	323	104	14	124	102	723
NAPO	18	92	70	2	159	12	353
ORELLANA	6	76	30	-	25	15	152
PASTAZA	52	181	44	-	56	66	399
PICHINCHA	67	337	181	35	242	45	907
SANTA ELENA	53	104	43	3	68	6	277
STO DOMINGO TSÁCHILAS	44	112	79	1	36	9	281
SUCUMBÍOS	12	94	56	7	70	19	258
TUNGURAHUA	12	102	47	11	117	11	300
ZAMORA CHINCHIPE	26	259	115	12	23	16	451
<b>PAÍS</b>	<b>1.343</b>	<b>7.319</b>	<b>3.131</b>	<b>290</b>	<b>4.395</b>	<b>892</b>	<b>17.370</b>

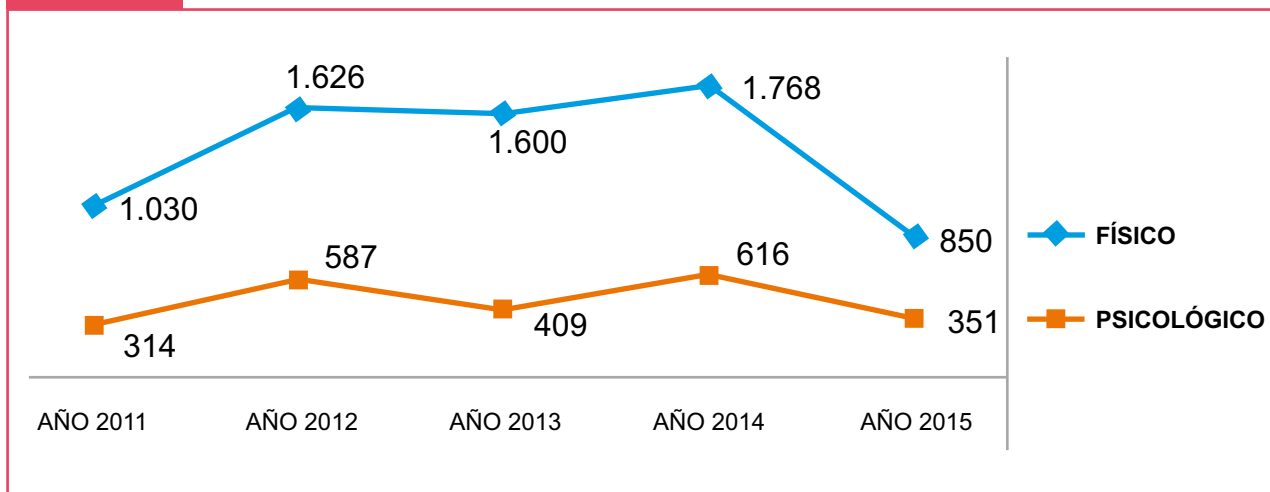
**Fuente:** MIES 2012, en Viceministerio de Inclusión Social Ciclo de Vida y Familia, 2013. Elaboración: OSE, 2014.

**Nota:** datos de la fuente original no indican si estos números incluye a niños que entraron en contacto con el sistema en múltiples ocasiones.

Según datos del Estado en 2015, tal como lo reporta la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y representado en la Imagen 3, los casos registrados de maltrato infantil están disminuyendo. Aunque esto contradice información obtenida a través de entrevistas realizadas a profesionales en Ecuador para este reporte<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> 5° Y 6° (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016

## IMAGEN 3

INCIDENCIAS FÍSICAS Y PSICOLÓGICAS REPORTADAS A LA POLICÍA ESPECIALIZADA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (DINAPEN) 2015<sup>53</sup>

En cuanto a este tema, es importante notar información relacionada con el estudio titulado 'La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos', que afirma lo siguiente:

'Esta información tan solo constituye un reflejo parcial de lo que padecen los niños, niñas y adolescentes, pues remite a situaciones registradas en denuncias porque los afectados recurrieron a ayuda del Estado. Sin perder de vista este alto subregistro, de la diversidad de formas de violencia denunciadas, la más llamativa es la negligencia. Esto implica que el 42% de las razones de violencia grave responden al hecho de que los niños, niñas y adolescentes no son debidamente cuidados en sus hogares. Esta cifra está seguida por un 25% de niños, niñas y adolescentes que sufre de maltrato psicológico

y un 18% de maltrato físico. No podemos dejar de lado el hecho de que un 7% ha sufrido abuso sexual'<sup>54</sup>.

El abuso físico, emocional y sexual, así como negligencia, son razones identificadas por las cuales los niños, niñas y adolescentes pierden el cuidado familiar. Estos riesgos para los niños fueron descritos, por muchos informantes clave, como fenómenos intrafamiliares e intergeneracionales. Uno de ellos señaló la complejidad de trabajar con familias porque el comportamiento abusivo se 'transfiere de una generación a otra, y la violencia se convierte en la regla'. Asimismo, otra de las personas entrevistadas indicó que 'la mayoría de los casos de abuso sexual, se repiten generación tras generación'.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y otros. La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Observatorio Social del Ecuador. Septiembre 2014. Versión digital. Página 76.

Muchos informantes clave hablaron sobre la problemática relacionada a la cultura de violencia en el país<sup>55</sup>. Se entiende que esta violencia penetra todos los sectores de la sociedad, tal como fue indicado por uno de los entrevistados que mencionó: 'la violencia está en todas partes. Sobre todo en Quito y Guayaquil, donde las problemáticas sociales tienen que ver con acciones muy violentas, casi el 44% de los niños, niñas y adolescentes del país sufren de violencia física en su casa. Y el 37% sufre violencia física en la escuela, de parte de sus profesores'.

La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional del 2014<sup>56</sup> muestra como 1 de 6 mujeres (60,6%) mayor a 15 años ha sufrido una o más formas de violencia de género. Asimismo UNICEF, en su reporte país<sup>57</sup>, muestra la 'persistencia de normas sociales y patrones de comportamiento que contribuyen a la violencia, incluyendo la aceptación del castigo físico como una forma de disciplina'. En el 2014, un estudio encontró que el 56% de niños, niñas y adolescentes en sexto grado habían sido víctimas de violencia, mientras que el 27% de estudiantes entre 6 y 17 años de edad reportaron haber sido atacados físicamente por sus profesores. Además, el 44% de los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años encuestados reportaron haber sido objeto de violencia y abuso en casa<sup>58</sup>. Oviedo informa cómo en 2012, 'casos de violencia afectaron a 17,370 niños, niñas y adolescentes, incluyendo

<sup>55</sup> Fuente: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)

<sup>56</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2014) Agenda Nacional Para La Igualdad Intergeneracional 2013-2017

<sup>57</sup> UNICEF (2014) Ecuador : Country programme document 2015-2018 Disponible en: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)

<sup>58</sup> *Ibíd.*

negligencia y abuso psicológico, que tienen las cifras más altas, seguido por abuso físico y sexual<sup>59</sup>. Oviedo también resalta el hecho de que la violencia constituye un paradigma dominante en la sociedad ecuatoriana<sup>60</sup> que se correlaciona con los altos niveles de violencia contra niños en escuelas. Esta situación ‘no ha cambiado, sino que en el último periodo ha crecido, pues se puede ver que del 20% al 30% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que sufren algún tipo de abuso o castigo violento. Lo que llama la atención es que este incremento de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes se dio en centros de enseñanza entre los años 2000 y 2006.<sup>61</sup>

No se encontraron datos publicados que verifiquen la prevalencia del abuso sexual a niños, pero varios informantes clave - incluido un número de investigadores universitarios - hablaron de la existencia de tasas altas, de hasta 30% y 40%. Esto incluye información recogida por respetables agencias internacionales (como resultado de la respuesta de emergencia al reciente terremoto) y de personal que investiga y brinda servicios de primera línea.

En referencia al número de casos recibidos por una Junta de Protección de Derechos, uno de los funcionarios entrevistado dijo que, de los casos atendidos, un gran número corresponden a casos de abusos sexuales, por lo que para esta persona el abuso sexual es un gran problema, pues además de los impactos psicológicos y emocionales en las víctimas, esta problemática está relacionada con la institucionalización, pues casi el 30% de niños, niñas y adoles-

centes en organizaciones de acogida han sido abusados sexualmente.

Sobre los casos de abuso sexual, esta investigación obtuvo conclusiones de parte de las personas entrevistadas que resultan abrumadoras pues indicaron que, en la mayoría de casos, estos ocurren dentro del entorno familiar y muy pocos son por parte de otras personas no vinculadas al entorno familiar. Asimismo, informantes clave vinculados a organizaciones de acogimiento residencial hablaron de cómo alguna vez sus equipos técnicos de psicólogos y trabajadores sociales descubrieron casos de abuso sexual en niños, niñas y adolescentes que habían sido acogidos con una medida de protección diferente.

Otro motivo por el que niños, niñas y adolescentes pierden su cuidado familiar es la alta incidencia del consumo de alcohol y drogas. Al respecto, una de las personas entrevistadas informó:

*“Hay muchos casos en los que existe un alto nivel de alcoholismo en los que se presenta la violación de derechos, y últimamente nos enfrentamos a la nueva realidad de altos niveles de abuso de drogas que también han afectado directamente a niños, niñas y adolescentes que también las están consumiendo”.*

Asimismo, otro informante indicó que dentro de las razones por las que los niños, niñas y adolescentes ingresan a los servicios de acogida eran:

*“son la pobreza y la dependencia de drogas o alcohol. Son los mayores problemas y claro que generan*

*mucha violencia. Si mezclas pobreza y dependencia, es un cóctel... el tema es que el abuso de alcohol y drogas es muy natural en Ecuador porque existe en toda clase social”.*

Un informante clave notó como la llegada de niños, niñas y adolescentes al cuidado aumentaba durante los fines de semana, debido al “abuso de alcohol”.

La violencia doméstica, desintegración familiar, privación de libertad, abuso de drogas y alcohol y problemas de salud mental de los padres fueron citados como razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes han perdido el cuidado familiar.

Asimismo, existe preocupación por la forma en la que la DINAPEN identifica casos de “abandono familiar” en los niños, niñas y adolescentes; ya que, según como lo comentó una de las personas entrevistadas en esta investigación, esta instancia “recoge” de las calles a los niños y los cataloga como abandonados: *“en otros casos tenemos niños, niñas y adolescentes que vienen por abandono, pero a veces por la falta de investigación de la DINAPEN, al día siguiente viene la familia del niño o niña y tenemos que reintegrarlo con ellos. No deberíamos institucionalizar a un niño que tiene su familia”.*

Otras razones para el cuidado alternativo incluyen: niños, niñas y adolescentes que han huido con familiares del conflicto en Colombia y se encuentran separados de sus familias en Ecuador, así como familias que han migrado tanto dentro o fuera del país por motivos laborales, sin sus hijos/as. Según información publicada por el Ministerio de Inclusión

59 Oviedo Fierro, S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador.

60 Ibid.

61 Ibid.

Económica y Social, la migración afecta a 284,027 niños, niñas y adolescentes en el país<sup>62</sup>. Es evidente que el impacto emocional en niños, niñas y adolescentes hijos y/o hijas de padres y/o madres migrantes tiene efectos perjudiciales en su desarrollo emocional; estos efectos incluyen angustia emocional, estigmatización social y mayor vulnerabilidad al abuso<sup>63</sup>.

El término “abuso emocional” no fue utilizado por los informantes clave de esta investigación, aunque muchos reconocieron el impacto emocional y social en niños, niñas y adolescentes que han sufrido otras formas de abuso y negligencia, incluyendo aquellos que han presenciado violencia familiar. Un informante dijo que *“en estos casos de familia muchas veces concluimos que no es una violación contra el niño, sino por lo general un problema con los adultos. Sin embargo, el niño o niña está dentro de una situación de conflicto y se encuentra emocionalmente afectado”*.

Otras personas que fueron entrevistadas durante el proceso de investigación también mencionaron a la negligencia como una de las razones por las que niños pierden el cuidado de su familia. Al preguntar cómo se evaluó la negligencia, muchos informantes mencionaron ejemplos de casos considerados de severa negligencia, aunque también reconocieron que los umbrales de los que tomaban decisiones tendían a ser muy subjetivos y variaban de persona a persona.

62 SOS Children's Villages International '(2009) My Opinion Matters: A Study on the Impact of Paternal and Maternal Migration on the Lives of Adolescents and their Families. SOS Children's Villages International. Innsbruck: Austria  
63 ibíd.

Un informante que habló de una familia de 5 hermanos ubicados en acogimiento residencial hace 4 años, ejemplificando la negligencia de la siguiente manera:

*“Se realizó un trabajo para intentar reintegrar a los niños, niñas y adolescentes con sus padres, sin embargo, el papá tenía 85 años y su madre, que tenía 40, fue diagnosticada con una enfermedad de deterioro intelectual, dejándola con una edad intelectual*

*de una niña pequeña. Su hogar estaba construido con láminas de plástico y tenía sólo un cuarto. Cuando los niños fueron ubicados en entidades de acogimiento, no habían ido a la escuela y generaban preocupación por temas de salud y nutrición”*.

Asimismo, el informante clave reconoció que aunque no había violencia, los niños *“no estaban recibiendo atención adulta”*. El informante continuó indicando que *“en*



*tales casos, el adulto no es consciente de que esto es un mal trato”.*

Otro informante clave, al ser preguntado sobre la misma interrogante en cuanto a los umbrales de negligencia, se refirió en los siguientes términos:

*“los niños no están bien vestidos, especialmente las niñas. Hubo un caso que me dejó muy preocupada que fue cuando un juez tomó en cuenta la negligencia –como medida de acogimiento- porque el niño o niña estaba usando medias diferentes”.*

Todos los informantes clave reconocieron que el abuso y la negligencia existen en todos los estratos socioeconómicos de la sociedad ecuatoriana. Un informante explicó como *“Puede ser una mezcla. Tenemos dos casos, uno de una familia pobre y otro de una de altos ingresos. Pero en la mayoría de los casos son de familias de bajo nivel económico”.*

Otro reconocía que:

*“Obviamente la violencia está presente en las clases sociales más altas, pero lo esconden y la policía nunca reacciona”.*

No obstante, también confirmaron que niños, niñas y adolescentes ubicados en instituciones de acogida, provienen, invariablemente, de hogares pobres. Esto se debe a que las familias más pobres son más propensas a llamar la atención de las autoridades, especialmente de la policía. Las familias más pobres tienen menos acceso a servicios como protección social, salud, empleo y vivienda y por lo

tanto su situación de riesgo y sus problemas familiares se ven acrecentados. Adicionalmente, desde el Estado hay escasos servicios para abordar preocupaciones de violencia doméstica, salud mental, discapacidades, alcoholismo y abuso de drogas.

Un informante clave entrevistado mostró preocupación por el número de niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas que entran a las instituciones de acogida. Según información del MIES al 2014, el 82% de niños, niñas y adolescentes en instituciones de acogimiento era de origen Mes-

tizo, 11% afroecuatorianos, 6% indígenas y el 1% blancos.

En cuanto a niños, niñas y adolescentes con discapacidades que se encuentran en instituciones de acogida, las personas entrevistadas confirmaron que no representan un número significativo en el cuidado formal alternativo. Uno de los informantes pensaba que esto podía ser porque algunas organizaciones, incluyendo proveedores del estado, no están aceptando niños, niñas y adolescentes con discapacidades dentro de su cuidado. Sin embargo, reportes del año 2015 indican que 5.603 niños, niñas y adolescentes



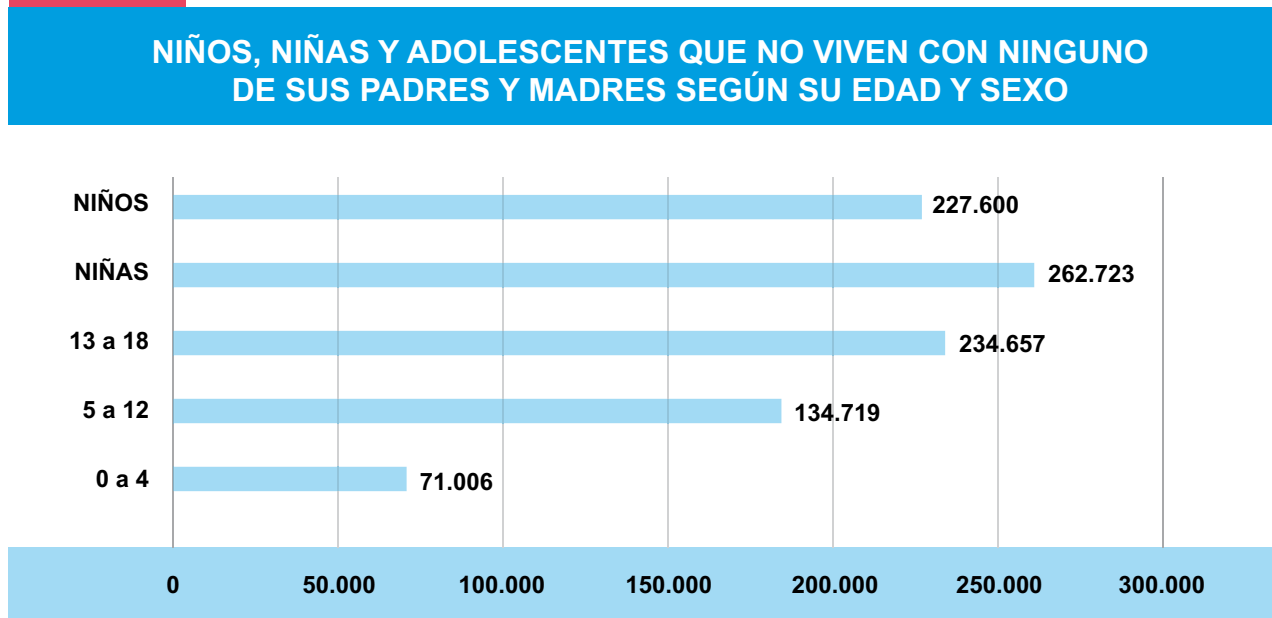
con discapacidad estaban creciendo sin cuidado familiar y se sabía que “muchas parejas abandonan a sus hijos al descubrir que tenían algún tipo de discapacidad, entre otras razones”<sup>64</sup>.

Otro estudio afirma que el 11% (316) de niños, niñas y adolescentes en cuidado formal alternativo reportan una “discapacidad mental”.

Los datos de la imagen 4 ilustran que son predominantemente los casos de adolescentes que se encuentran sin el cuidado de ninguno de sus padres. Esto confirma la información dada por proveedores no estatales durante el trabajo de campo, que indica que son principalmente los adolescentes entre 13 y 18 años los que se encuentran en situación de acogida. Al respecto, las personas entrevistadas indicaron: “el grupo principal son niños, niñas y adolescentes entre 11 y 18 años de edad. No sé, por qué esta edad –se encuentran en la casa de acogida–” y otro indicó:

*“creo que tenemos más adolescentes que niños, niñas y adolescentes pequeñas... entre 15 y 17 años”.*

**IMAGEN 4 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADO PARENTAL DESAGREGADOS POR SEXO Y EDAD**<sup>65</sup>



Otras preocupaciones sobre la protección infantil en Ecuador incluyen aquellas de trabajo infantil y trata. En el 2015, Oviedo destacó que el trabajo infantil afecta al 13% de la población de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 14 años de edad”<sup>66</sup>.

En el 2014, se reportaron aproximadamente 59.000 niños, niñas y adolescentes trabajando, representando el 9% del total de este grupo de edad. De estos niños, niñas y adolescentes, el 4% tenían entre 5 y 11 años de edad, el 12% entre 12 y 14 años y el 16% entre 15 y 17 años<sup>67</sup>.

64 Oviedo Fierro, S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador.. Page.55

65 Ibid.

66 Oviedo Fierro, S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador. Página 53

67 Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y Otros. (2014) La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Observatorio Social del Ecuador. Página 92



# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CUIDADO ALTERNATIVO

Fue difícil obtener información relacionada al número de niños sin cuidado parental y las estadísticas de los que viven en cuidado informal. Un reporte sobre niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo<sup>68</sup> reconoce este vacío, indicando que las últimas cifras oficiales de niños, niñas y adolescentes viviendo sin el cuidado de ninguno de sus padres en Ecuador fueron publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en el año 2006<sup>69</sup>, a través de la Encuesta de Condiciones de Vida. La información reportaba que el número de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental era de 490.383 (8.5% del total de la población entre 0 y 17 años de edad) de los cuales el 53.6% era de sexo femenino y 46.4% de sexo masculino.

68 Oviedo Fierro, S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador. Página.57

69 Esta información es un dato que nos acerca a la problemática, ya que no existen datos oficiales que nos indique, a ciencia cierta, cuántos niños, niñas y adolescentes viven sin cuidado familiar en el Ecuador.

## EFFECTOS DEL CUIDADO ALTERNATIVO EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

No se encontraron reportes que documenten los efectos del cuidado alternativo en niños, niñas y adolescentes. Los profesionales entrevistados para este estudio reconocen el impacto emocional que el abuso, la separación de la familia y la situación de acogida tiene en los niños, niñas y adolescentes. Las personas entrevistadas indicaron que sus programas (o instituciones) brindan el apoyo necesario a niños, niñas y adolescentes a través de psicólogos y trabajadores sociales, con el objetivo de mitigar esos efectos.

Debido a que el seguimiento y apoyo a adolescentes y jóvenes que ‘egresan’ de las instituciones de acogida es una práctica razonablemente nueva llevada a cabo por pocas ONG ‘s en Ecuador, no hay evidencia publicada que muestre los efectos del acogimiento para estos jóvenes. Sin embargo, la evidencia de esta investigación muestra que los niños, niñas y adolescentes se reinsertan a sus familias de origen, pero no se les hace seguimiento de forma que se puedan documentar los resultados a corto o largo plazo. A pesar de lo antes indicado, un informante clave reconoció: *“el impacto psicológico sobre un niño o niña que crece y pasa muchos años en una institución es muy fuerte”*.

La falta de información sobre este aspecto, particularmente, destaca la necesidad de contar con evidencia cualitativa y longitudinal necesaria para medir los efectos sobre los niños, niñas y adolescentes que han experimentado el cuidado alternativo.

## USO DE CUIDADO INFORMAL

Es importante tomar en cuenta que, ni los informantes clave ni la literatura hicieron una distinción clara sobre los términos “cuidado informal” o “acogimiento por familias”. En la mayoría de los informes, el término ‘familia extendida’ fue el término más utilizado.

En ausencia de datos oficiales recientes publicados sobre niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental, la información de este estudio se basa en entrevistas a informantes clave y un pequeño grupo de reportes de investigación. Esta información muestra cómo un número importante de niños, niñas y adolescentes viven en cuidado organizado informalmente con su familia extendida o en otros hogares en todo el país.

Un estudio sobre cuidado informal realizado en el 2008 en una provincia al norte del Ecuador encontró que el cuidado informal era una práctica común. Los factores predominantes para que exista el cuidado informal son: ‘extrema pobreza en sus pueblos natales’<sup>70</sup> o cambios en la estructura familiar, por ejemplo cuando uno de los padres forma una nueva unión conyugal y su nueva pareja no quiere criar a niños o niñas; o cuando ambos padres mueren<sup>71</sup>. También es una costumbre que parientes más adinerados críen a

70 Walmsley, W. (2008) Journal of Latin American and Caribbean Anthropology. Vol. 13 (1), pp. 168–195.

71 Ibíd. Página 176

niños o niñas de parientes pobres. Un informante clave dijo “aquí en Ecuador los niños, niñas y adolescentes se quedan durante largos periodos con su familia extendida. En realidad, yo diría que no hay huérfanos en Ecuador. La familia extendida siempre cuida a los niños, niñas y adolescentes”. Otro habló de cómo “dentro de una familia ecuatoriana realmente se cuida a los miembros de la familia extendida”.

La investigación de Walmsley<sup>72</sup> señala algunas preocupaciones sobre la protección de niños, niñas y adolescentes viviendo en cuidado informal. Este autor resalta la preocupación de que si ese tipo de cuidado se mantiene sin regular, puede ser una puerta para la explotación y el abuso, por ejemplo, “la posición de un niño o niña puede fácilmente convertirse en el de un/a empleada/o domestica/o”<sup>73</sup>.

Un informante clave habló de cómo el Estado solía estar más involucrado con el cuidado informal, pero esta práctica, confirmada por otros, hoy en día ha cesado virtualmente:

*“Es verdad que el peligro puede estar en el cuidado informal... estábamos trabajando con la familia para evitar que el niño o niña vaya al cuidado institucional... la familia extendida era monitoreada y era incluida en todos los procesos como una familia adoptiva con apoyo económico, social y técnico... pero ahora esto se detuvo. Es muy triste”.*

La colocación de los niños, niñas y adolescentes en la atención con su familia extendida se discute en mayor detalle más adelante, sobre todo en relación a los niños, niñas y adolescentes que ‘egresan’ de las instituciones de acogida.

72 Ibid. Página 177

73 Ibid. Página 177

## TIPOS DE CUIDADO ALTERNATIVO

Los tipos de servicio que se proveen a niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental son, principalmente, aquellos que se dan en acogimiento residencial. El Código de la Niñez y Adolescencia establece una serie de medidas de protección a los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental entre ellas se pueden destacar las siguientes:

1. **Acogimiento familiar** - Acogimiento en hogares de guarda, regulado en el Artículo 220 como una medida temporal de protección que tiene como finalidad brindar a un niño, niña o adolescente una familia idónea y adecuada a sus necesidades, características y condiciones; y
2. **Acogimiento institucional**, regulado en el Artículo 232 como una medida transitoria de protección en los casos de niños, niñas y adolescentes en que no sea posible el acogimiento familiar.

En ambos casos, el Código entrega la obligación a la entidad responsable de preservar vínculos del niño con su familia de origen, evitar la institucionalización prolongada y asegurar su reinserción con su familia de origen. Aun así, no existe un sistema estandarizado y respaldado por el Estado de acogimiento familiar u otras formas de cuidado en un ámbito familiar.

## ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

En la ‘Norma Técnica de Protección Especial’<sup>74</sup> del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el acogimiento residencial se describe fundamentado en el principio del interés superior de la niña, niño o adolescente por encima de cualquier otro interés. Es una medida de protección para garantizar sus derechos y cubrir sus necesidades, facilitando el mayor nivel de bienestar, seguridad, estabilidad emocional y afectiva. En junio de 2016, un total de 93 organizaciones que proveyeron servicios de acogimiento residencial fueron reguladas por el MIES<sup>75</sup>.

Las dos modalidades de acogimiento residencial ofrecidas en Ecuador son conocidas como “Acogimiento Institucional”, que es un acogimiento en hogar de guarda para mínimo 30 personas y Casa Hogar, que se transforma en un pequeño grupo de hogares de atención concebida para que los niños, niñas y adolescentes conserven el espacio familiar. Las normas técnicas del Estado indican que estas últimas son particularmente adecuadas para alojar a niños de 0 a 2 años. Durante todas las entrevistas, los informantes clave se refirieron al acogimiento residencial como “residencias”.

Las instalaciones para acogimiento familiar varían en tamaño y van desde una capacidad para 10 a 75 niños, niñas y

74 Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito

75 Datos no publicados.

adolescentes, con más de 100 viviendas. También hay un pequeño grupo de casas dentro de una comunidad local y el modelo de circuito cerrado de Aldeas Infantiles SOS. Estas instalaciones son generalmente administradas por proveedores no estatales y organizaciones privadas a través de convenios con el MIES.

La norma técnica publicada por el MIES requiere que las unidades de acogimiento institucional cumplan con las siguientes responsabilidades:

- Asumir la representación legal de las niñas, niños o adolescentes, cuando la resolución de autoridad competente así lo determine;
- Realizar acciones educativas con los familiares de las niñas, niños y adolescentes;
- Atender a las niñas, niños y adolescentes de forma personalizada en desarrollo de actividades educativas;
- Desarrollar procesos individuales para atender la situación psicológica, legal y social de la niña, niño o adolescente;
- Elaborar y presentar de manera oportuna a los jueces competentes el Proyecto Global de Familia, el Proyecto Integral de Atención a la Niña, Niño o Adolescente y la documentación que le sea solicitada dentro del proceso;
- Informar periódicamente a los jueces competentes los cambios en las circunstancias que motivaron el acogimiento, para que dicha autoridad ratifique, modifique o termine la medida;
- Impulsar el esclarecimiento de la situación legal hasta contar con la resolución definitiva emitida por los jueces competentes, atendiendo el interés superior de la niña, niño o adolescente;

- Garantizar el acceso a los centros educativos de las niñas, niños y adolescentes acogidos;
- Impulsar todas las acciones necesarias para reinserir a las niñas, niños y adolescentes en su familia;
- Mantener expedientes completos y actualizados de cada niña, niño y adolescente, así como la base de datos de la población atendida<sup>76</sup>.

La información de la Tabla 5 ilustra el número de niños, niñas y adolescentes en cuidado formal alternativo, incluyendo aquellos en acogimiento residencial entre el 2009 y 2015<sup>77</sup>.

**TABLA 5** NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CUIDADO FORMAL ALTERNATIVO

AÑO	NÚMERO DE NIÑOS EN CUIDADO CON FAMILIA EXTENDIDA	NÚMERO DE NIÑOS EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL	TOTAL NÚMERO DE NIÑOS EN CUIDADO FORMAL *
2009	-	-	3026
2010	-	-	2975
2011	-	-	3015
2012	868	4511	5379
2013	780	4593	5373
2014	768	2585	5353
2015	980	2520	3500

\* Los datos de niños en cuidado formal están desagregados desde el 2012.

<sup>76</sup> Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito

<sup>77</sup> 5° Y 6° (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016

En 2015, un total de 2,520<sup>78</sup> niños, niñas y adolescentes estaban viviendo en acogimiento residencial. Los últimos datos de la población al 2010 indicaron que aquellos que tenían entre 0 y 17 años eran 5'567,700<sup>79</sup>, lo que significa que aproximadamente el 0,045% del total de la población infantil en Ecuador están viviendo en acogimiento residencial. Como también se muestra en la Tabla 5, el número de niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo aumentó sustancialmente entre el 2012 y 2014, decreciendo nuevamente en el 2015 a cifras similares al 2009.

En el 2014 el MIES realizó un ejercicio de monitoreo, verificación y actualización de la información sobre niños, niñas y adolescentes viviendo en situación de acogida. Esta información indicó que se registraron 2.585 niños, niñas y adolescentes viviendo en acogimiento residencial. Del total de niños, niñas y adolescentes viviendo en situación de acogida, el 41% tenían una edad entre 5 y 11 años; seguido por los que tenían entre 12 y 18 años de edad (39%) y aquellos entre 0 y 4 años (17%)<sup>80</sup>.

Datos publicados por el MIES en el 2015<sup>81</sup>, tal como muestra la Tabla 6, sugieren que casi la mitad de niños, niñas y adolescentes que viven en acogimiento residencial han estado ahí entre 1 y 4 años, mientras el 20% ha permanecido 5 años o más.

La mayoría de los informantes clave dijeron creer que por los nuevos cambios a la regulación<sup>82</sup> que exige que los niños, niñas y adolescentes sean reinsertados con sus fami-

lias de origen o dados en adopción después de los 6 meses de haber entrado al cuidado, el tiempo que los niños, niñas y adolescentes permanecen en acogimiento residencial ha disminuido. La mayoría de las personas entrevistadas en esta investigación también mostró preocupación sobre procesos precipitados de reinserción y el impacto que estos cambios pueden tener en los niños, niñas y adolescentes, sin embargo sobre esto se discutirá más adelante.

**TABLA 6** DURACIÓN DE LA ESTADÍA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN EL AÑO 2015<sup>83</sup>

DURACIÓN DE LA ESTADÍA EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL	PORCENTAJE
0 - 11 meses	42%
1 - 4 años	40%
5 - 9 años	12%
10 años o más	6%

Durante el 2014<sup>84</sup>, el MIES identificó que las principales causas por las que niños sean ubicados en acogimiento residencial eran abuso (23%), maltrato (23%) y negligencia (16%). No existen definiciones específicas para estas categorías, y las mismas incluyen a los niños, niñas y adolescentes hijos/as de padres privados de libertad y aquellos abusados sexualmente, maltratados y/o en situación de calle. Solo el 3% de los niños, niñas y adolescentes fueron

reportados como huérfanos y el 0.1% fue registrado como atendido debido a la pobreza de los hogares.

Todos los niños, niñas y adolescentes en situación de acogimiento formal deben recibir una orden emitida por un órgano jurídico o administrativo competente. En el 2015, el MIES reportó que el desglose de la situación jurídica de los niños en las instalaciones residenciales fue la siguiente: el 95,71% tenía una medida judicial que legalizaba su estadía, 3,13% tenía una medida administrativa y el 1,15% estaba esperando una orden<sup>85</sup>. Un miembro de una institución de acogimiento residencial habló sobre la situación en la que los niños, niñas y adolescentes se encuentran:

*“Habitualmente vienen –los niños, niñas y adolescentes– con una orden judicial pero a veces, en casos excepcionales, no tienen la orden, en ese caso pedimos la orden a través del defensor público. A veces, un caso viene desde la escuela, desde un vecino que sabe que algo está pasando y tenemos pocos casos en los que los niños vienen por sí mismos. Recuerdo al menos dos adolescentes, uno de 15 y otro de 16 años que vinieron por su cuenta”.*

Informantes clave indicaron que las condiciones del acogimiento residencial son variables en todo el país. Ninguno habló de una instalación que sea especialmente mala, aunque un informante clave de una ONG internacional habló de su experiencia visitando a casas de acogida de todo el país y anotó que existe la falta de un enfoque de derechos para operar los servicios de acogimiento residencial. De este modo indicó cómo *“los niños no tienen un cajón con sus nombres. Eso es básico. Entrás y puedes ver que no tratan a*

78 Ibid.

79 Fuente: [http://www.unicef.org/infobycountry/ecuador\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/ecuador_statistics.html)

80 5° Y 6° (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016

81 Ibid

82 Acuerdo Ministerial 194, del Ministerio de Inclusión Económica y Social, de 21 de marzo de 2013

83 5° Y 6° (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016. Página 23

84 Ibid.

85 Ibid.

los niños, niñas y adolescentes como individuos”.

El informante también dijo que algunos de los proveedores no estatales no tienen *“ninguna idea de lo que hacen. Solo dan un reporte de cuántos niños, niñas y adolescentes... y eso para mí es un gran problema”*.



Los informantes clave manifestaron que las condiciones de mayor riesgo también se podían encontrar en instituciones administradas por el Estado. Asimismo, existe una mayor preocupación por la existencia de denuncias de maltrato en algunas instituciones de acogimiento residencial, pues algunas de ellas han mostrado un uso regular de acciones disciplinarias severas para ‘corregir’ el ‘mal comportamiento’ de los niños, niñas y adolescentes, situación que pudo ser evidenciada en algunas instituciones de acogimiento visitadas por los investigadores de este estudio.

Aunque son opiniones personales, varios informantes clave pensaban que esto se daba especialmente en el caso de hogares administrados por organizaciones de la iglesia, debido a la calidad del cuidado personal que los niños, niñas y adolescentes están recibiendo dentro de este tipo de instituciones.

Sin embargo de esto se entiende que ha habido mejoras graduales en la calidad general de la atención residencial, lo cual fue observado por un ex funcionario del MIES que destacó *“durante los últimos 15 o 20 años, cuando trabajé en el MIES- podemos ver mejoras. Por ejemplo, iniciando el año 2012, muchas instituciones carecían de personal técnico, y ahora todas deben cumplir el requisito de tenerlo”*.

Una preocupación planteada por varias personas entrevistadas es la práctica en algunas instituciones de acogimiento residencial de no sostener los vínculos entre los niños, niñas y adolescentes y sus familias de origen. Nuevamente, algunos informantes clave, indicaron que esto sucedía con mayor frecuencia en algunas instituciones dirigidas por la iglesia<sup>86</sup>.

86 Este es un tema importante para cualificar la información proporcionada

Es importante destacar que durante las entrevistas realizadas, sólo 2 de 26 informantes usaron el término ‘desinstitucionalización’. Un informante habló sobre este aspecto de la siguiente manera:

*“Estamos muy lejos de la desinstitucionalización, no solo porque estamos orientados hacia la adopción sino también porque es la única alternativa que tenemos ahora. Institucionalización o adopción. Porque no tenemos un programa de cuidado familiar. Necesitamos reorientar la forma en la que se provee el cuidado institucional, para al menos estar seguros de que este tipo de cuidado se está dando conforme a las directrices de Naciones Unidas – de cuidado alternativo- en las que el último recurso es la adopción. Necesitamos tener alternativas para niños, niñas y adolescentes que correspondan a su interés superior, y no las tenemos.”*

Otro informante clave transmitió sus inquietudes por las recientes decisiones del Estado:

*“El cierre de programas de acogimiento familiar y la falta de progreso con las Casa Familias fue por, creo yo, falta de entendimiento de parte de las autoridades y no solo de este gobierno, sino gradualmente y de parte de jueces, policía, organizaciones públicas, entre otros. Sea quien sea, es como si estuvieran haciendo algo para evitar que existan niños en las calles y encerrarlos en una institución... y el Código de la Niñez brinda muchas medidas para niños pero solo se considera el cuidado institucional como única opción”*.

durante el trabajo en grupo con niños, niñas y adolescentes, discutido con más detalle en una sección posterior de este informe.

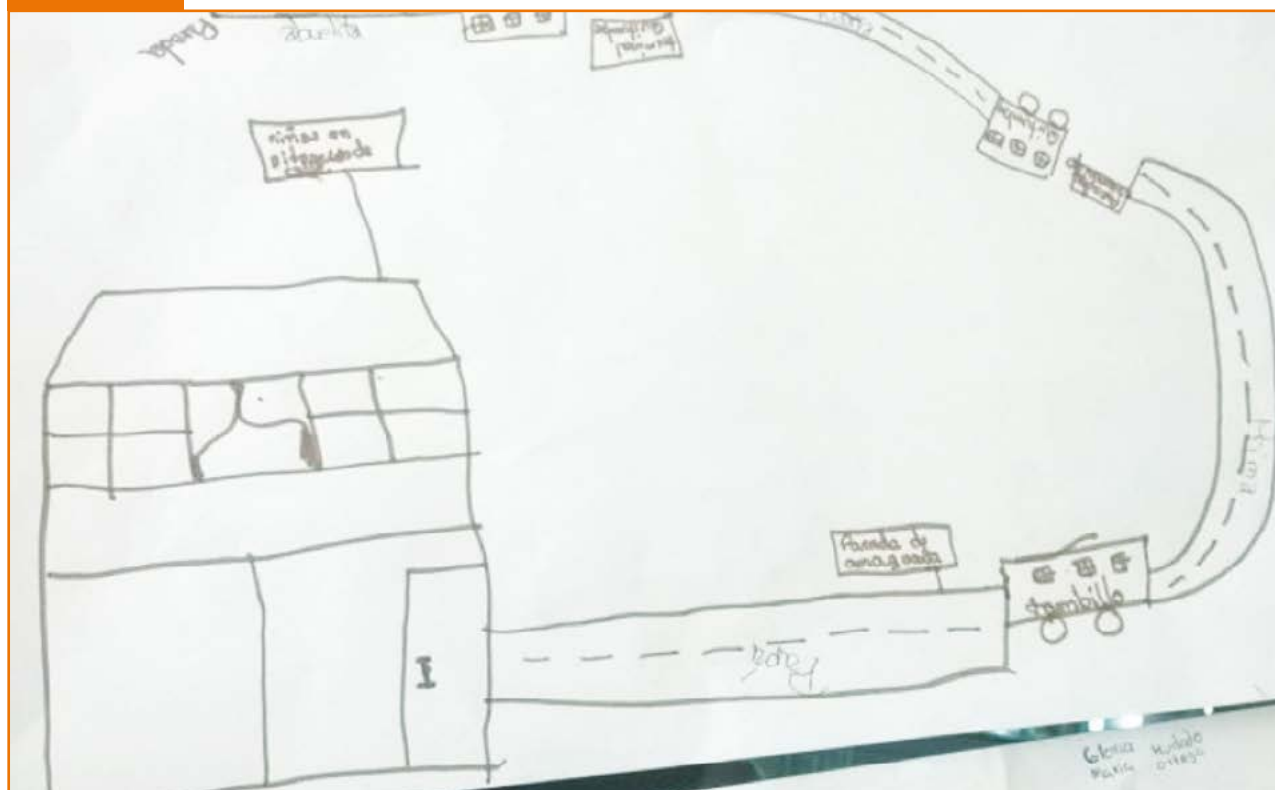
# EXPERIENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VIVIENDO EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Para tener conclusiones sobre este acápite, se realizaron entrevistas individuales y trabajos en grupo con niños, niñas y adolescentes que consistieron, además, en actividades estandarizadas según grupos de edad. Cada sesión incluía un ejercicio donde los niños, niñas y adolescentes dibujaban una flor y en una primera fila de pétalos dibujaron a las personas que eran más importantes para ellos, en una segunda fila de pétalos a las personas que eran importantes pero no tan cercanas. De los resultados obtenidos en

esta actividad se pudo evidenciar que, para los niños, niñas y adolescentes que viven en acogimiento residencial, los miembros de su familia y amigos de su lugar de cuidado alternativo fueron ubicados como algunas de las personas más importantes en sus vidas.

La imagen 5 contiene el dibujo de un niño que plasma su camino largo y difícil en el cuidado, que tuvo muchas “paradas” en la vía.

IMAGEN 5 DIBUJO DEL CAMINO DE UN NIÑO EN EL CUIDADO



Asimismo se llevó a cabo una actividad confidencial en la cual niños, niñas y adolescentes eran invitados a escribir sobre cosas que los hacían felices y cosas que los preocupaban ubicando cada pensamiento en papeles adheribles, para luego ponerlos en la “bolsa de la felicidad” o “bolsa de la preocupación”. También se les preguntó si querían escribir cartas a niños, niñas y adolescentes que, en el futuro, estarán en situaciones similares a las de ellos y ellas, y qué consejos les pudieran ofrecer. La información proporcionada por los niños, niñas y adolescentes de cuatro diferentes instituciones de acogimiento se detallan a continuación:

## Experiencia de niños, niñas y adolescentes viviendo en acogimiento residencial

La información presentada en este acápite corresponde a una institución residencial que acoge a 40 niñas de distintas edades, desde los 10 años en adelante.

### Lo que me hace feliz

Todos los niños, niñas y adolescentes escribieron la importancia de las madres, padres, hermanos, abuelos, tías, tíos y el acogimiento residencial. Cuando se les preguntó sobre momentos felices indicaron como respuesta, en la mayoría de ocasiones, **cuando se les permite pasar tiempo con sus familias:**

*“Me hace feliz ver a mi hermano feliz, escucharlo y decirle que lo quiero. También decirselo a mi mamá y escucharle decir que me extraña”.*

*“Lo que me hace feliz es quedarme con mi familia y cuando me felicitan porque estoy haciendo bien las cosas. Cuando estoy con mi familia puedo pasarla bien”.*

*“Me gusta cuando mi tía viene a visitarme... me trae juguetes, chocolates y comida”.*

*“La voz de mi mamá, aunque no pueda verla escucho su voz”.*

Niños, niñas y adolescentes escribieron sobre el apoyo y solidaridad de sus amigos de la institución de acogimiento. Una niña escribió sobre lo feliz que es cuando otras niñas de la casa la ayudan, y otra sobre como le gusta *“recibir amor y afecto de parte de sus amigas y amigos”.*

### Lo que me preocupa

Sobre este aspecto, los niños, niñas y adolescentes escribieron que no eran felices y estaban deprimidos, pues extrañan a su familia y amigos, y muchos estaban tristes porque no estaban con ellos. Se preocupan especialmente por lo que pasa con sus familias cuando no están con ellos. Una niña escribió como en su “momento triste” ella se preocupa por su hermano, y otra escribió: *“estoy preocupada por mi mamá y mi familia, porque no están cerca mío”.* Otra escribió, como parte de sus inquietudes, sobre la manera en la que el personal de la institución de acogimiento responde a sus familias:

*“No me gusta cuando le dicen cosas malas a mi papá, porque él está enfermo. Me hacen sentir mal y me preguntan si yo quiero a mi papá”.*

Otros adolescentes escribieron que sienten que dentro de la institución de acogimiento le están negando el acceso a su familia. También se refirieron en general a la forma en que los tratan dentro de estas instituciones e incluso describieron cómo en estos espacios les quitaron algunos de sus artículos personales como parte de una medida ‘correctiva’. Uno de los niños escribió *“estoy encerrado”*, y otro escribió *“nadie me entiende”*. Al hablar sobre el personal de la residencia de acogimiento, un niño escribió *“no saben lo que es amor...Quiero salir pronto de aquí”.*

Mientras que otro de los niños escribió:

*“Preocupado de estar aquí porque probablemente no vuelva a ver a mi mamá y hermanos, y a las personas que conozco. Por eso estoy siempre triste. Un día me dijeron que no iba a ver a mi mamá nunca más”.*

Los niños, niñas y adolescentes hablaron de un trato duro hacia ellos por parte del equipo de la institución de acogimiento, e incluso describieron que la forma en la que eran tratados los hacía sentir insignificantes. Algunos escribieron que eran golpeados, *“no quiero vivir aquí porque me golpean”* e incluso mencionaron a ciertos miembros del personal que regularmente los insultan y menosprecian *“nos están dañando con insultos”*, dijeron.

Otros niños, niñas y adolescentes acotaron: *“Me dicen que como soy tan grande no tengo que comer más porque por eso soy gordo. Estoy respirando para tratar de no llorar. Esto es algo que nadie necesita, no quiero que otros vean esto, porque es un dolor grande para mí. Es como si no me quisieran y eso me hace sentir solo porque solo mi familia me entiende, nadie más”.*

Se les preguntó a los niños, niñas y adolescentes si querían escribir cartas a otros que en el futuro podrían estar en situaciones similares a las de ellos y ellas con el objetivo de que pudieran darles consejos sobre lo que significa estar en una situación de acogimiento. Ellos escribieron sobre cómo eran abusados emocionalmente. Extractos de esas cartas incluyen:

*“Tú eres una buena persona. Se orgulloso de ti mismo. Yo sé lo que se siente porque me siento igual”.*

*“No puedo darte un consejo específico. Lo único que puedo decir es que tienes que exigir que tus derechos son para ser respetados, si alguien te dice que no tienes el derecho a decir eso”.*

*“Solo voy a decir una cosa. Quién está en silencio está diciendo que sí. Confía en otros y tal vez alguien te dé un mejor consejo que el mío”.*

*“De parte de XX para una persona especial. Probablemente no me conoces, pero algún día nos conoceremos. Solo quería que sepas que en cualquier institución puedes ganarte la confianza de los que te rodean, pórtate bien, mantén tus cosas ordenadas, lava tus cosas, estudia, saca buenas notas, cuídate. Inténtalo”.*

*“No estés triste, porque tarde o temprano tu familia va a venir. Hasta eso aprovecha, pórtate bien y cuídate para que mañana te conviertas en una buena niña”.*

## Experiencia de niños, niñas y adolescentes viviendo en acogimiento residencial en grupos pequeños

La información que se recoge en este acápite hace referencia a las opiniones de niños, niñas y adolescentes viviendo en instituciones de acogida de tipo residencia “familiar”, es decir grupos pequeños de niños viviendo en modalidades de acogida tipo Aldeas Infantiles SOS Ecuador; para quienes se aplicó la misma metodología que al grupo anterior:

### Lo que me hace feliz

Este grupo de niños, niñas y adolescentes escribieron sobre la importancia de la familia. Aun así, es interesante resaltar que esto no fue tan significativo para algunos niños, niñas y adolescentes de Aldeas Infantiles SOS como para otros en acogimiento residencial. Por ejemplo, un niño escribió:

*“Estaba feliz cuando vi a los otros niños, y cuando vi a la tía XX (educadora de la casa). Me sentí feliz porque pensé que estaba con mi familia”.*

Un niño dijo que era muy feliz “por estar aquí”, pues tiene “todo lo que necesita”. Otro escribió sobre cómo ellos ahora están “acostumbrados a estar aquí”, además dijo: “soy feliz con mis amigos aquí”. Del mismo modo, un buen número de niños, niñas y adolescentes recalcaron, como parte de sus necesidades, la importancia de tener un ambiente en el que puedan “jugar y compartir”, ubicando a la recreación como algo a lo que las casas de acogida deben darle mucha importancia.

Así mismo, los niños, niñas y adolescentes entrevistados escribieron sobre el apoyo y solidaridad de sus amigos en la residencia de acogimiento:

*“Yo estaba muy feliz cuando el primer día que llegué me dieron una fiesta de bienvenida con todos mis amigos de la casa. Me sentí feliz por los besos que nos dieron cuando llegue. La locura de mis amigos y yo. Especialmente la compañía de mis amigos y mis hermanos de casa”.*

### Lo que me preocupa

Al igual que el grupo de niños, niñas y adolescentes ubicados en casas de acogida, los niños de este grupo escribieron sobre su ansiedad de estar separados de su familia, cómo este hecho les afecta en términos personales: “estar separado de mi mamá, hermanos y tíos me pone triste”. Además se puede ver que esta preocupación les genera mucha carga emocional, sobre todo por los miembros de la familia que dejan atrás:

*“Estaba triste por mi papá, por si algo malo le pasaba mientras yo estaba aquí”.*

*“Estoy preocupado por mi papá y no sabía si él estaba bien o en problemas”*

Así mismo varios escribieron sobre cómo se sintieron la primera vez que llegaron a la casa de acogida:

*“Cuando llegué estaba asustado porque no tenía a nadie aquí, pero ya no estoy asustado porque estoy con mi mamá (educadora de cuidado)”.*



El apego de los niños, niñas y adolescentes al equipo y a sus amigos y la tristeza que sienten al irse, es una preocupación para algunos niños. Esto es muy pronunciado cuando sienten que un hermano o hermana (otros compañeros de la casa) se está yendo. Un niño estaba preocupado porque su “hermano (compañero de la casa) se va para ser independiente”.

Algunos expresaron tristeza por niños, niñas y adolescentes que están fuera del acogimiento, siendo su principal preocupación sobre la diferencia de cuidado que ellos tienen versus los que se encuentran fuera del servicio de acogimiento.

## Cartas

Así mismo con el objetivo de que pudieran dar consejos a otros niños, niñas y adolescentes que en un futuro pudieran estar en la misma situación que ellos, se preguntó a niños en tres modalidades de acogimiento diferentes si querían escribir cartas a niños, niñas y adolescentes. Extractos de estas cartas incluyen:

### Acogimiento residencial 1

*“A mi amigo, cuídate de todo lo que te puede pasar y que Dios te bendiga y te proteja”*

*“Te recomiendo (nombre del lugar de acogimiento residencial). Es un lugar donde te cuidan y te dan comida y ropa y un hogar. Si tienes hermanos o hermanas no los van a separar. Cuídate y si quieres te doy el número de*

*teléfono y ellos pueden ir a buscarte”.*

*“Cuídate. Protégete. Que Dios esté contigo siempre. Que te protejan”.*

*“Cuídate mucho. Que Dios te acompañe siempre en tu vida y que nunca te falte nada”.*

### Acogimiento residencial 2

*“Que olvides por un tiempo todo y disfrutes a tus amigos y jugar porque si llegas a tu casa no vas a tener todo lo que tenías antes”.*

*“Aprovecha lo que tienes y todo lo que te pagan porque esto no va a durar para siempre. Pase lo que pase, no mires atrás y sigue yendo para adelante al presente”.*

*“Aprovecha que estás en (nombre de la residencia) o con tus papás. Si te sientes mal no recuerdes lo que te pasó antes. Siéntete bien”.*

### Acogimiento residencial 3

*“Pórtate bien y no digas malas palabras”.*

*“Pórtate bien, no seas travieso y estudia”.*

*“Que te portes bien y no mal, no pelees”.*

*“No te portes mal y no digas malas palabras”.*

## Acogimiento Familiar

El **acogimiento en familias no biológicas** es una modalidad de cuidado alternativo que está descrita en las Directrices de Naciones Unidas. Este documento indica que, bajo supuestos en que una autoridad competente confía el cuidado del niño en un entorno doméstico con familias distintas a la de su propia familia, que han sido seleccionadas, declaradas idóneas, aprobadas y supervisadas para ejercer ese acogimiento<sup>87</sup>.

El documento denominado “Avanzando en la implementación de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los niños”<sup>88</sup>, es una herramienta para asistir la implementación de las Directrices e identifica el uso del acogimiento en familias como un método de colocación de corto o largo plazo dependiendo de la idoneidad de la modalidad y las circunstancias en las que se presta. En realidad, el término acogimiento en familias acogientes se utiliza en diferentes países, incluyendo Ecuador, para describir una variedad de modalidades de cuidado formal - y a veces informal - en un ambiente familiar y residencial. El término utilizado en Ecuador para acogimiento en familias acogientes es ‘acogimiento familiar’. Aun así, en Ecuador no existe esta forma de acogimiento, tal como se describe en las directrices de Naciones Unidas.

Hasta el 2015 existía un programa piloto de familias acogientes iniciado por Danielle Children’s Fund (DCF) con

<sup>87</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2009) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, Art. III, 29c. ii

<sup>88</sup> Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). Avanzando en la implementación de las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños” Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.

un pequeño número de familias, mismo que fue suspendido por el MIES en enero del 2016, siendo una de las razones de esta suspensión la poca capacidad de demostrar que este servicio era costo-efectivo en comparación con el acogimiento residencial. Durante el piloto, solo un pequeño número de niños recibieron cuidado a través de esta modalidad de cuidado. Por ejemplo, dos ONG 's explicaron que tenían aproximadamente 9 niños, niñas y adolescentes acogidos o en proceso de estarlo. De todas formas, se cree que este programa piloto dio mucha 'riqueza en información y en experiencia'.

Los impulsores de este programa esperaban que el piloto brinde un modelo que eventualmente se pudiera escalar a un sistema nacional de acogimiento familiar formal, especialmente porque como proveedores no estatales que estaban liderando esta iniciativa, habían comprometido lo mejor de sus habilidades con el MIES para desarrollar esta propuesta. Sin embargo, debido a que el país "care-

cía de marco técnico normativo, normas técnicas y normas legales para el acogimiento familiar", los proveedores no estatales invirtieron en el desarrollo de procesos estandarizados para reclutar, seleccionar, adaptar, entrenar y apoyar a las familias acogientes y a los niños, niñas y adolescentes acogidos en esta modalidad. Estos procesos se desarrollaron a través de la combinación de la implementación de los resultados de investigaciones que funcionaron en otros países, así como en base a ideas y la experiencia de otras organizaciones nacionales en el Ecuador.

Durante el trabajo de campo, una familia participante del programa piloto de acogimiento familiar aceptó ser entrevistada. Parte de la información que proporcionaron se puede encontrar en el Recuadro 1.

Un informante clave trabajando en el programa piloto de familias acogientes habló de los importantes esfuerzos de comprometer a muchos actores como sea posible

para la implementación de esta modalidad en el país, incluyendo al MIES, UNICEF, Juntas de Protección de Derechos (cantonales), y otras organizaciones civiles nacionales y locales en este proceso. Al respecto indicó:

*"Todo comenzó a nivel nacional porque estábamos muy conscientes del hecho que si quieres implementar un programa de acogimiento familiar tienes que hacerlo en co-construcción con el Estado. Hay cierto escepticismo con respecto a la razón que dio el MIES para detener el piloto, especialmente cuando personal del Estado a nivel nacional y local habían sido una parte integral de cada paso desarrollado en el programa. Una teoría al respecto es el cambio de personal en un puesto central del Estado después del cual el proceso realmente empezó a caer porque no hubo apoyo. No obstante, también se observó que el MIES mostraba preocupación en cuanto a las normas técnicas, y para tal fin, quiso implementar un proyecto auspiciado por UNICEF en conjunto con RELAF."*

## RECUADRO 1 LA EXPERIENCIA DE UNA FAMILIA ACOGIENTE

"Una familia compuesta por una madre, padre y un hijo adolescente acogió a un adolescente de 12 años que había vivido en acogimiento residencial. La familia habló de la importancia del acogimiento familiar, los retos y sus recompensas. Ellos sintieron que la experiencia fue positiva y se habían encariñado con el niño al que acogieron. La familia elogió el apoyo recibido de la institución promotora de esta modalidad de acogida y el rigor que aplicaron al proceso. Esto incluyó tratar ciertos temas que ya existían en la familia antes de que el niño sea ubicado con ellos. La familia sintió que uno de los desafíos más grandes fue su falta de preparación para cuidar a un niño que se comportaba de una forma diferente por haber vivido en acogimiento residencial durante muchos años, incluyendo el hábito de guardarse comida en su ropa y su carencia de algunas habilidades de socialización. La familia definitivamente alentaría a otras a ser familias acogientes."

Al momento de realizar esta investigación tampoco estaba claro si este proyecto, en particular, iba continuar o no. Por ahora, como dijo un informante clave:

*“Yo personalmente creo que hasta que se den las nuevas elecciones no va a haber una modalidad de acogimiento familiar. Ahora estamos tratando de buscar otras alternativas, una de ellas es empezar, desde el punto de vista legal, una acción de protección que defienda los derechos de las ONG ‘s que implementaron programas de acogimiento familiar sin el apoyo directo del Estado. Esta puede ser una opción y es lo que estamos analizando con otras organizaciones”.*

Cuando se les preguntó a los informantes clave sobre la aceptación, en términos culturales, del acogimiento familiar, uno de los involucrados en el programa piloto dijo: *“sí... hicimos propaganda en radio y televisión. Conocí a muchos que estuvieron interesados en ser familias acogientes. Sí creo que es una mejor respuesta y si el Estado reconoce este tipo de servicio va ser la mejor respuesta para niños, niñas y adolescentes. No tenemos problemas culturales, porque hemos encontrado mucha voluntad de las familias para ser una familia de acogimiento”.* Otros contestaron: *“Creo que no va a ser fácil, pero si es posible. Nos encantaría tener un programa de acogimiento familiar, pero todavía no tenemos familias que acojan”.*

No obstante lo antes mencionado, las personas entrevistadas que estuvieron vinculadas al proyecto piloto de acogimiento familiar reconocieron que las familias acogientes eran selectivas con los niños que querían acoger, indicando que:

*“Quieren niños pequeños, de raza blanca. Quieren niños que se porten bien, no quieren un niño o niña que venga de una familia con problemas de drogas. La mayoría de niños, niñas y adolescentes que no pudieron ser ubicados eran grupos de 4 o 5 hermanos, y la idea es no separarlos... y porque tristemente tenemos grupos de hermanos y otros con discapacidades mentales y físicas, y adolescentes en los que tenemos poca esperanza que sean adoptados. Aquí en Ecuador todo el mundo acepta el acogimiento familiar. Pero tengo un grupo de niños de Colombia que están abandonados y necesitan una familia que los acoja. Pero ahí si hay mucha resistencia en la sociedad ecuatoriana... no están dispuestos a abrir una puerta a esta familia. Necesitan tener una mente abierta. Tienen que entender los problemas de salud, el delito de consumo de droga. Es difícil para las familias participar en la modalidad de acogimiento familiar. Creo que las familias deben ser bien entrenadas y tienen que estar con personas con una mente abierta y capacidades fortalecidas. La familia de acogimiento necesita entender que están ayudando a apoyar un niño, niña o adolescente, y no llenando un vacío en sus propias vidas”.*

Entre los informantes clave no hubo consenso en cuanto a la idea de que las familias vinculadas a un programa de acogimiento familiar deben recibir un apoyo monetario por ser parte de esta modalidad. Algunos pensaban que esto sería una buena idea para que las familias de cualquier condición socioeconómica consideren el acogimiento familiar como una opción. Mientras otros pensaron que esto limitaría el compromiso social de la sociedad ecuatoriana.

En el Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos en el Ecuador, realizado en diciembre de 2016, manifiesta como una de sus principales preocupaciones la eliminación del programa de acogimiento familiar desde el MIES. Al respecto indica lo siguiente:

*“Desde la sociedad civil se han hecho inversiones para crear programas, como el acogimiento familiar, como alternativa a la institucionalización. Sin embargo estas iniciativas no han sido priorizadas, cerrando de manera arbitraria estos programas, vulnerando del derecho de los niños a la convivencia familiar. Se debería dar más apertura por parte del Estado a la cooperación y participación de las ONGs, con iniciativas y propuestas significativas de acogimiento familiar o a la implementación de otro tipo de modalidades de cuidado, y no solo dando prioridad a temas de institucionalización o adopción, restando prioridad al apoyo”<sup>89</sup>.*

<sup>89</sup> Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano (2016) Preparado por Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil del Ecuador. Página 18

# PREVENCIÓN



**E**l Estado ecuatoriano cuenta con varios programas y políticas relacionadas a la prestación de servicios para niños, niñas, adolescentes y familias, sin embargo los informantes clave estuvieron de acuerdo en indicar que las intervenciones, especialmente dirigidas para prevenir la separación familiar, necesitan ser reforzadas en su implementación. Muchos atribuyen esta situación a cambios recientes en la política, que ha movido la atención de los prestadores de servicios de un foco especializado en protección infantil a un enfoque intergeneracional, lo que incorpora mayores responsabilidades para diferentes integrantes de la población, incluyendo los ancianos, personas con discapacidad y la familia como una unidad más amplia, lo que implica además, restarle la especialización en niñez y adolescencia a los servicios y a las normativas.

Con el objetivo de prevenir la separación innecesaria de niños, niñas y adolescentes de sus familias, una de las personas entrevistadas reconoció:

*“Hace tres años le dimos a las familias ecuatorianas muchos elementos y herramientas para estar seguros que tengan habilidades de prevención, para evitar que pierdan a sus niños, niñas y adolescentes. Ahora se ha disminuido esta intervención porque el gobierno asumió que este tipo de programas no entregaba la suficiente información como para comprobar si funcionaba bien”.*

Otros hablaron del “fracaso en el trabajo preventivo” y “el problema que tenemos aquí en Ecuador es que los niños, niñas y adolescentes llegan al sistema de servicios familiares solo cuando algo muy malo está pasando. No hay prevención”.

En esta línea, la conclusión general de los informantes clave fue que el fracaso de la prevención significó que los niños, niñas y adolescentes entren al sistema de protección una vez que la crisis dentro de sus familias alcanzó su punto máximo, y aun así es “por casualidad que los niños, niñas y adolescentes entran al sistema”.

Algunos informantes clave hablaron del fracaso específico de los jueces que “no tienen fe en los procesos de prevención y para ellos es más fácil poner a un niño o niña en una institución, porque ahí se termina su responsabilidad”. También hablaron de los equipos técnicos vinculados a las oficinas judiciales, que carecen de suficiente conocimiento sobre la importancia de la prevención.

La débil aplicación de servicios de prevención también se relaciona con la falta de recursos del Estado, al respecto una de las personas entrevistadas indicó:

*“Ellos no tienen trabajo de prevención aquí porque solo tienen un trabajador social para toda la ciudad. El MIES no tiene trabajo de prevención y el trabajo social es solo para instituciones de acogimiento residencial... hay dos organizaciones en esta ciudad, nosotros y la universidad, y somos los únicos trabajando en prevención y estos casos vienen de los jueces y no del MIES. El MIES no trabaja en casos de prevención”.*

La falta de atención y políticas de prevención también se atribuye a la pobre coordinación entre instituciones y la baja prioridad que se pone a este componente de trabajo. Un informante explicó:

*“Ahora mismo, a pesar del hecho que tengamos contacto con la municipalidad y con el Consejo Local de Protección de Derechos y además de haberles presentado nuestro programa de trabajo en prevención, existe mucha desorganización y poca coordinación entre instancias. Esto se debe a que no hay leyes locales o políticas públicas a nivel local sobre las cuales pueda sostener el trabajo, además que las acciones de coordinación entre la Junta y el Consejo Local de Protección no existen, pues sus acciones se encuentran divididas y ambas instancias actúan de forma separada”.*

Informantes clave están de acuerdo con que el trabajo de prevención es importante y resaltan la necesidad de contar con un enfoque intersectorial de protección. Así lo expresan:

*“Creo que el sistema debe funcionar como una red de protección para niños, niñas y adolescentes, esta red debe estar compuesta por servicios como: centros de salud, escuelas, centro para niños y actividades adicionales para identificar a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo”.*

Un número de proveedores no estatales pudieron dar información de los programas que implementan, aunque se

referían a ellos como “una gota en el océano”. Por ejemplo, una institución de acogida describió que su programa de apoyo para familias sólo llegó a 11 familias, 5 fueron casos de prevención secundaria y 6 casos en los que los niños, niñas y adolescentes regresaron al cuidado de su familia de origen. Detalles de otros programas implementados por proveedores no estatales indican que la mayoría de las intervenciones son especialmente dirigidas a prevenir la readmisión de niños y adolescentes en el sistema de acogimiento: *“si el niño o niña regresa a su familia, necesitamos seguir trabajando en mecanismos de prevención”.*

El personal de Aldeas Infantiles SOS Ecuador, Programa Quito, explicó un programa particularmente innovador de actividades de alcance, cuyo principal objetivo es la prevención. El programa tiene múltiples elementos en los que se trabajan con niños, niñas, adolescentes y jóvenes, generando formas en las que se pueden proteger a sí mismos y a otros, ayuda directa a familias vulnerables y estableciendo mecanismos de protección para la comunidad, a fin de que puedan construir un entorno más seguro para niños, niñas y adolescentes.



# REINSERCIÓN FAMILIAR, FINALIZACIÓN DE LA ACOGIDA Y ADOPCIÓN



## Reinserción familiar

El Código de la Niñez y Adolescencia junto a otras políticas y disposiciones legales respaldan la exigencia de apoyar la reinserción de niños, niñas y adolescentes con sus padres o familia ampliada. En el 2014, de un total de 2,585 niños y niñas que se encontraban en acogimiento residencial, 796 retornaron a sus familias respaldados por una medida legal que aprobaba la reinserción familiar. En 2015, como la Tabla 7 lo muestra, esta cifra subió a 1,098 niños, niñas y adolescentes<sup>90</sup>.

a las reinserciones familiares que permita certificar que el proceso de la reinserción familiar está circunscrito en estándares de protección infantil. Por ejemplo, los informantes entrevistados hablaron sobre el apoyo irregular que se recibe y de los casos en los que hay “reunificación de familias sin ningún tipo de seguimiento”. Un ex empleado del MIES indicó en su entrevista: [cierto personal] “*está haciendo una especie de seguimiento de forma regular pero nunca basado en las necesidades de los niños o niñas. En el 2009 teníamos un presupuesto para monitoreo y para el equipo técnico que trabajaba con los niños, niñas y adolescentes. Luego decidieron que ese presupuesto no era necesario*”.

**TABLA 7** NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ABANDONARON EL CUIDADO EN ACOGIMIENTO RESIDENCIAL 2013 - 2015<sup>91</sup>

SITUACIÓN LEGAL	2013	2014	2015	TOTAL NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON PROCESOS JUDICIALES RESUELTOS
Niñas y niños con declaratoria de adoptabilidad	484	151	196	831
Niñas y niños que cuentan declaratoria de reinserción familiar	s/d	796	1.098	1.804
<b>TOTAL</b>	<b>484</b>	<b>947</b>	<b>1.305</b>	<b>2.635</b>

Aunque el Estado emitió regulaciones sobre la necesidad de la buena preparación y seguimiento con niños, niñas y adolescentes y sus familias como parte del proceso de reinserción, la implementación de esos objetivos no siempre se cumplen. Es importante anotar que existe falta de inversión para asegurar la calidad de los procesos de seguimiento

Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son organismos municipales encargados de la protección integral de los derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos los niños, niñas y adolescentes, su deber es atender y resolver casos de violación de derechos, incluyendo maltrato, negligencia, abandono y abuso y, además, emitir medidas administrativas de protección. Asimismo, dentro de las responsabilidades de las Juntas está el seguimiento a todas las órdenes que ellos emiten como medidas de

90 5° Y 6° (2016) Informe Combinado con Arreglo al Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016, Página 24

91 ibíd.

protección, incluyendo las de reintegración. Asimismo, es importante recalcar que, como parte de su accionar, las Juntas solo pueden emitir medidas temporales de acogimiento en una institución de cuidado alternativo, las cuales deben ser revisadas por un miembro del poder judicial.

Un funcionario de este servicio en su entrevista resaltó el hecho de que aunque las Juntas tienen personal técnico que hace seguimiento de casos, la carga de trabajo es abrumadora por lo que el seguimiento no es exhaustivo. Adicionalmente indicó que la provisión de servicios complementarios para la sostenibilidad de los procesos de reinserción familiar no siempre es posible, debido a que muchas veces los servicios de salud y educación piden una orden administrativa para proporcionar el apoyo a los niños y las familias.

Así mismo es importante analizar cómo se promueven los procesos de reinserción familiar desde los proveedores no estatales de acogimiento residencial, quienes reconocen que estos procesos buscan promover, fortalecer y sostener los vínculos familiares ya que, tal como lo menciona la persona entrevistada, “el apego de los niños, niñas y adolescentes con su familia biológica es realmente fuerte”. Sin embargo, a pesar de esta necesidad, algunas instituciones de acogimiento no trabajan lo suficiente para promover la reinserción. Muchas veces esto se debe a la complejidad de los motivos que propiciaron el acogimiento relacionados con las severas dificultades dentro de las familias, las que incluyen abuso, violencia, preocupaciones emocionales y de salud, adicciones y relaciones disfuncionales, por lo que los procesos de reinserción deben tomar en cuenta las necesidades específicas de las familias y procurar que, cuando existan estas problemáticas, estas puedan acceder a servicios para hacerle frente a estas problemáticas.

Tomando en cuenta lo antes descrito, es de suma importancia realizar los esfuerzos técnicos y financieros para promover los procesos de reinserción familiar y evitar los largos períodos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes e impedir que pierdan el contacto y vínculo con sus familias. La separación y la falta de contacto con miembros de la familia, tal como se describe en otras secciones de este estudio, es una de las mayores preocupaciones expuesta por los mismos niños.

Para sostener estos hallazgos, esta investigación realizó algunas entrevistas a informantes clave vinculados tanto a los servicios de acogimiento del sector público como aquellos provistos por organizaciones privadas. De este modo, algunos informantes clave indicaron:

*Sobre organizaciones privadas: “Separan a los niños, niñas y adolescentes de los lazos de su familia, rompiendo la relación y, por lo tanto, las oportunidades de reinserción con la familia”. La persona entrevistada explicó además, que esta problemática existía, no solamente por “el mal trabajo de las instituciones de acogimiento, sino también el tipo de capacitación que recibimos los profesionales. No hay entrenamiento para trabajar con familias”.*

En cuanto a los casos de niños, niñas y adolescentes con un largo proceso de institucionalización, un segundo informante indicó:

*“Tenemos niños institucionalizados por 10 años, no sabemos qué hacer con eso porque ellos ya perdieron la conexión con sus familias. Y también, por ejemplo, en un caso en el que llegamos a la reinserción, el niño no se acostumbró a la familia, la familia tampoco se acostum-*

*bró al niño y fue horrible porque estuvo mucho tiempo aquí, y eso no es bueno”.*

Del mismo modo, existen algunas complejidades con respecto a la necesidad de asegurar que los entornos familiares a los que los niños regresan tras un proceso de reinserción sean seguros, ya que, por esta razón, los procesos de reinserción toman mucho tiempo. Al respecto, informante clave aconsejó:

*“Encontramos la reinserción muy, muy difícil. Es increíble porque en algunos casos, en la mayoría, hay problemas familiares estructurales... lo primero es que el niño o niña debe estar seguro. Y si vemos algo que es muy fuerte, paramos y vemos que está pasando. Sí, a veces estos procesos son largos, pero aunque sea así los niños saben que tienen una familia afuera [del acogimiento] y la familia está trabajando con nosotros”.*

A pesar de la necesidad e importancia de promover los procesos de reinserción familiar, existe una preocupación importante en los proveedores privados de los servicios de acogimiento relacionada con una nueva regulación emitida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social mediante Acuerdo Ministerial No. 194 del 21 de marzo de 2013 que exige que los proveedores de los servicios de acogimiento inicien los procedimientos de adopción una vez que el niño cumple 6 meses en acogimiento, regulando además los procedimientos para aclarar la situación socio legal y psicológica de los niños al cuidado de entidades públicas y privadas. Este Acuerdo Ministerial se complementa con la Resolución No. 006-2013 del Consejo Judicial del 12 de enero de 2013, que expide la instrucción que regula el proceso para aclarar el estatus social,

familiar y legal para la declaración de adoptabilidad de un niño o una niña.

De forma contundente, los informantes clave hablaron sobre la consternación y miedos que estas regulaciones han generado pues se puede ver, de manera clara, que la única medida de restitución del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria aplicada por el Estado es, sin duda, la adopción, dejando por fuera el trabajo con las familias de origen. Al respecto, los informantes clave indicaron: *“es imposible resolver los problemas familiares en tan poco tiempo, porque cuando hay un antecedente de estas familias que indica que son disfuncionales y tienen un trauma esto no se puede resolver dentro de los 6 meses”*. Adicionalmente, el personal técnico reconoce que tampoco se puede resolver la problemática reinsertando a los niños, niñas y adolescentes con su familia extendida debido a que los problemas intrafamiliares son de carácter intergeneracional, lo que dificulta la reinsertación:

*“La reinsertación no es tan pronta como esperamos. Así que no le puedes pedir a una familia que se reunifique en un año, es mucho tiempo para el niño pero a veces muy poco tiempo para la familia, especialmente si hay abuso. Del total de reinsertaciones realizadas, el 60% resultan muy bien, pero con el 40% restante tenemos que trabajar muy, muy duro porque tal vez la reinsertación no sea sostenible y los niños quizás tengan que regresar a una institución diferente”*.

En cuanto las medidas legales para formalizar el proceso de reinsertación, la autoridad judicial competente debe seguir un procedimiento que depende de los enfoques con los que los jueces toman decisiones en cuanto a la relación de los

niños con sus familias. Esto implica trabajar con algunos desafíos que las personas entrevistadas pudieron identificar como los siguientes:

*“El proceso legal con el juez es muy largo y aquí tenemos que trabajar con el juez para que comprenda la importancia de la reinsertación e invertimos mucho tiempo. A pesar de esto, a veces ellos no toman la mejor decisión”*.

*“Yo no diría que los jueces no entienden, pero con casos de abuso de sustancias es muy difícil trabajar. Porque es muy difícil lograr que los padres salgan de su adicción, que pueden haber tenido desde hace 20 años, por ejemplo. Como equipo sí, hemos intentado. Pero no lo hemos logrado”*.

La complejidad de la reinsertación puede ser ejemplificada en la entrevista de un informante clave de Aldeas Infantiles SOS Ecuador, que describe sus procedimientos:

*“Después que los niños son reinsertados con sus padres o familia extendida, pasan a formar parte de nuestro programa de acompañamiento familiar. Nosotros hacemos seguimiento a la reinsertación. Lo que pasa es que acompañamos al niño o niña y le damos educación, terapia psicológica requerida, participación en talleres y también programas recreativos. Los hacemos participar en todas las actividades que están planificadas y son preparadas por nuestra organización. En el caso legal, pedimos la reinsertación, al juez que nos dé la medida que provee el apoyo social por al menos 6 meses. El máximo es 6 meses... a veces se puede extender para que la organización se involucre más con la familia... hacemos visitas familiares y otras entrevistas, por ejemplo, cuando hay*

*más miembros de la familia. En mi caso, como la trabajadora social durante las visitas, yo comienzo en el ambiente familiar y con el niño o niña. Si veo el compromiso e interés, hacemos el Plan Global de Familia, donde hay actividades que tienen que ser alcanzadas por el equipo de la organización y la familia. Después evaluamos para ver si el niño o niña puede ser reinsertado con su familia. A veces no es suficiente hacer el proceso completo la primera vez, a veces tenemos que hacerlo dos o tres veces”*.

Durante el trabajo de campo para este estudio, los investigadores entrevistaron a una madre en el proceso de ser reunificada con su hija que había estado dentro de una institución de acogimiento. Su respuesta está documentada a continuación:

*“Como madre he recibido apoyo del personal de la institución para poder reunificarme con mi hija. También tengo otras dos hijas de las que estoy separada al momento. Para mí ha sido muy importante recibir el apoyo de un personal empático, que no me juzga por mi comportamiento en el pasado. Ahora no me siento discriminada y no me siento mal por mi comportamiento con mis hijos, ahora me siento preparada para cuidar a mi hija, porque ahora ya no hay un juicio en mi relación con mis hijas”*.





# ADOLESCENTES QUE EGRESAN DE LOS SERVICIOS DE ACOGIDA A LOS 18 AÑOS



Se espera que los jóvenes finalicen su estancia en el sistema de acogimiento cuando cumplen 18 años de edad; y por parte del Estado no hay ningún tipo de protección social u otros esquemas que asistan a estos adolescentes. Al respecto, uno de los informantes clave acotó: “los adolescentes se van cuando tienen 18 años. No importa si es su cumpleaños, si es Navidad, se quedan en la calle con nada y no afrontan esta situación con autonomía, por eso para mí la situación de los adolescentes es trágica”. Un ex funcionario del MIES que fue entrevistado en esta investigación indicó que de parte del Estado, no existen o no se desarrollan planes que permitan solventar esta situación.

Del mismo modo, tampoco existen acciones de trabajo con estos jóvenes de parte de la mayoría de organizaciones proveedoras de servicios de acogida. Sin embargo, de la información que se obtuvo en esta investigación, algunas acciones realizadas por los proveedores no estatales de este tipo de servicio se relacionan con procesos de recaudación de fondos y la generación de planes de autonomía para enfrentar esta etapa. Entre los ejemplos evidenciados, se incluye el de una institución que empezó a trabajar con los niños entre 14 y 16 años de edad a su cargo, preparándolos para la vida independiente. Esto incluye la preparación de “planes de vida” que sistematiza sus aspiraciones y expectativas, incluyendo ambiciones en educación y empleo. Este programa también asiste a jóvenes con las habilidades que necesitarán en el día a día, cómo hacer compras, usar transporte público, cómo usar dinero y presupuesto para cosas al mismo tiempo que recreación y socialización de programas.

Asimismo, otra organización habló de su apoyo para ayudar a quienes egresan del sistema de acogimiento a en-

contrar alojamiento cerca de sus parientes, ofreciéndoles pequeñas cantidades de ayuda económica y manteniendo las visitas regulares de trabajo social.

Un informante clave de un proveedor no estatal de acogimiento residencial, cuyo rol específico es dar apoyo a jóvenes en la preparación y seguimiento a adolescentes que egresan del servicio de acogida, habló sobre los desafíos específicos que estos adolescentes enfrentan, como por ejemplo poder acceder a la cobertura del seguro social; ya que a pesar de que la Constitución del Ecuador dispone que la universalidad de esta cobertura, los jóvenes no pueden beneficiarse de este tipo de servicios sin antes hacer un proceso de aporte.

Varios informantes clave destacaron la importancia de promover programas que permitan la inclusión económica prioritaria para los jóvenes que egresan de los servicios de acogimiento, ya que la posibilidad de vincularse a una oferta laboral de manera inmediata permite sostener los procesos de autonomía. Asimismo, muchas de las personas entrevistadas coincidieron en su percepción cuando se les preguntó sobre las posibilidades de continuación de los estudios en estos jóvenes, a lo que respondieron que, en estos casos, estudiar usualmente no es una opción no sólo por razones económicas, sino por los retrasos que hay en nivel educativo de muchos de los niños, niñas y adolescentes que crecieron en los servicios de acogimiento.

Por esta razón, aunque no han sido autorizadas oficialmente, algunas organizaciones están permitiendo que algunos de estos jóvenes permanezcan con ellos después de los 18 años de edad, sobre todo en aquellos casos en los que el joven aún no ha podido desarrollar su proceso de autonomía de manera satisfactoria.

## Experiencias de jóvenes que han salido de los servicios de cuidado alternativo

La información del Recuadro 2 es tomada de una entrevista sobre el caso de un joven que recientemente salió del servicio de acogimiento.

### RECUADRO 2 TESTIMONIO SOBRE UN JOVEN QUE HA SALIDO DEL SERVICIO DE ACOGIMIENTO

“XX recientemente dejó el acogimiento residencial. Él permaneció en la misma institución de acogimiento desde los 7 años de edad. Estaba ahí con su hermano mayor, que tenía una discapacidad, y su hermana menor, aunque estaban en diferentes grupos de casas. Su hermana sigue en acogimiento. Él llegó a la institución por medio de unas religiosas. Su hermana ya estaba ahí, ya que las religiosas la habían retirado de su familia antes de que su padre muera, y vivían en muy malas condiciones. Un día, su hermano discapacitado tomó un trapo y un poco de gasolina y quemó accidentalmente la casa de la familia. Su madre golpeó al niño hasta que rompió su mandíbula, por eso las religiosas vinieron y se llevaron a su hermana. Ellas también lo llevaron a él y a su hermano a la residencia. Le mintieron, diciéndole que iba a ser por poco tiempo. Le dijeron que era importante ya que serían alimentados. Los primeros días él y su hermano lloraron mucho. Los trataban bien y aprendieron a comer con cuchillo y tenedor, y a tomar duchas y dormir en camas apropiadas. Se sentían cómodos y decidieron quedarse. Siempre estaban preocupados y a veces tristes, porque se preocupaban por el resto de su familia incluyendo su mamá y se sentían culpables porque ellos estaban comiendo bien pero su mamá no. Él estaba contento de tener esta oportunidad de estudiar mientras estaba en acogimiento. Lo ayudaron para que encuentre trabajo en un restaurante. Esto es muy importante para él, ya que lo ayudó con su independencia. También está feliz porque ve una gran mejoría en su hermano y cómo ha superado muchos desafíos que tiene por sus dificultades de aprendizaje. Está muy feliz por el cuidado y apoyo que recibió de los trabajadores de la organización que dirige este pequeño grupo de casas en la que él vive. Le preocupa que ahora que trabaja no puede visitar a su hermana con la misma frecuencia, pero sabe que está recibiendo buen cuidado. Es feliz cuando piensa en cómo él y su hermano y hermana pronto podrán reunirse.”

# ADOPCIÓN

La adopción, según el Artículo 158 del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA), es facilitada a través de un proceso que comienza cuando las instituciones de acogimiento inician una aplicación para la declaración de adoptabilidad a través de cualquier Tribunal Civil, Tribunal de competencias múltiples, Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes o la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. El programa de adopción en Ecuador está administrado por la Dirección Nacional de Adopciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social. En el 2013, fueron creados bajo la administración del MIES un total de 6 Unidades Técnicas de Adopción y 6 Comités de Asignación Familiar<sup>92</sup>.

De información obtenida de un reporte no publicado de MIES realizado en Mayo 2016, se puede ver que las cifras de adopciones nacionales, según la Dirección Nacional de Adopciones, fue de 136 para el 2015, asimismo se puede ver en este reporte que existieron 514 casos con seguimiento post adopción. La Tabla 8 proporciona los datos extraídos de este reporte, el análisis de la información indica que hubo un incremento anual moderado de casos de adopción entre los años 2014 y 2016. Este mismo reporte muestra que un total de 15 niños, niñas y adolescentes fueron puestos para adopción internacional y 176 niños, niñas

92 Fuente: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2DA4B-746DA280E5B05257EC20070EEDC/\\$FILE/Ecuador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2DA4B-746DA280E5B05257EC20070EEDC/$FILE/Ecuador.pdf) y <http://www.inclusion.gob.ec/la-adopcion-es-vivir-la-experiencia-de-disfrutar-el-tener-un-hijao/>

y adolescentes recibieron una declaratoria de adoptabilidad en el 2015.

En el mismo periodo, las Unidades Técnicas de Adopción del MIES calificaron como “familias aptas para adoptar” a 159 familias locales y a 4 familias no ecuatorianas.

Este procedimiento es parte de la fase administrativa del proceso de adopción (Artículo 165 del CONA), que determina la idoneidad de las familias para ser consideradas como adoptivas.

**TABLA 8** ADOPCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES\* 2014 - MAYO 2016<sup>93</sup>

AÑO	NNA ADOPTADOS			FAMILIAS IDÓNEAS			ESCLARECIMIENTOS		
	NACIONAL	INTERNACIONAL	TOTAL	NACIONAL	INTERNACIONAL	TOTAL	DECLARATORIA ADOPTABILIDAD	REINSERCIÓN FAMILIAR	TOTAL
2014	137	26	163	255	24	297	151	796	947
2015	136	15	151	159	4	163	176	1.129	1.305
2016	23	1		36	1		34	307	

AÑO	SEGUIMIENTOS POST ADOPTIVOS NACIONALES	SEGUIMIENTOS POST ADOPTIVOS INTERNACIONALES	TOTAL SEGUIMIENTOS POST ADOPTIVOS
2014	419	130	549
2015	514	121	635

93 Reporte del Gobierno no publicado, adquirido por el investigador internacional.

\*NNA Adoptados: adopciones realizadas por la Oficina Nacional de Adopciones

Según el Artículo 159 del CONA, los requisitos que deben cumplir las personas que quieran adoptar niños son los siguientes:

1. Estar domiciliados en el Ecuador o en uno de los estados con los cuales el Ecuador haya suscrito convenios de adopción;
2. Ser legalmente capaces;
3. Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos;
4. Ser mayores de veinticinco años.
5. Tener una diferencia de edad no menor de catorce ni mayor de cuarenta y cinco años con el adoptado. La diferencia mínima se reducirá a diez años cuando se trate de adoptar al hijo del cónyuge o conviviente, en los casos de unión de hecho que cumpla con los requisitos legales. Estas limitaciones de edad no se aplicarán a los casos de adopciones entre parientes. Tratándose de parejas, los límites de edad se aplicarán al cónyuge, o conviviente más joven;
6. En los casos de pareja de adoptantes, ésta debe ser heterosexual y estar unida por más de tres años, en matrimonio o unión de hecho que cumpla los requisitos legales;
7. Gozar de salud física y mental adecuada para cumplir con las responsabilidades parentales;
8. Disponer de recursos económicos indispensables para garantizar al adoptado la satisfacción de sus necesidades básicas; y,
9. No registrar antecedentes penales por delitos sancionados con penas de reclusión<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Fuente: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2DA4B-746DA280E5B05257EC20070EEDC/\\$FILE/Ecuador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2DA4B-746DA280E5B05257EC20070EEDC/$FILE/Ecuador.pdf)

Según información publicada en la página web del MIES<sup>95</sup>, el proceso que los potenciales padres adoptivos deben seguir para ser considerados idóneos se relaciona con las siguientes actividades: entrevistas, participación en entrenamiento que abarca dos sesiones de 8 horas, evaluación psicosocial y un estudio de su hogar. El proceso de adopción está sujeto a un seguimiento post-adoptivo durante dos años.

De las entrevistas realizadas para esta investigación, hubo un acuerdo entre la mayoría de informantes que consideraban a la adopción como una alternativa válida si fallaban los esfuerzos para reinsertar a un niño con sus padres biológicos o con su familia extendida. De este modo, la transferencia de los derechos de patria potestad de los padres biológicos a los padres adoptivos ofrece una oportunidad permanente de vivir en un entorno familiar.

No obstante y a pesar de la importancia de la adopción como opción para la restitución del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria es importante, esta no puede ser vista como única opción y, dado el caso, se debe priorizar la reinsertación con la familia de origen. A pesar de estas consideraciones, si analizamos lo antes expuesto, se puede concluir que el Estado le pone especial importancia a la adopción, sobre lo cual los informantes claves muestran su preocupación:

*“Creo que es importante mencionar lo que vemos. Creo que todos los servicios de cuidado social del Estado están encaminados hacia la adopción”.*

<sup>95</sup> Fuente: <http://www.inclusion.gob.ec/la-adopcion-es-vivir-la-experiencia-de-disfrutar-el-tener-un-hijao/>

*“El Estado no está invirtiendo en apoyo a la familia, y cuando no hay acogimiento como una alternativa y los procesos en acogimiento institucional son pobres, es muy fácil ser adoptado después de 6 meses en Ecuador... para mí es algo que va en contra de los derechos humanos... y creo que no es ético, de verdad no es ético para mí todo el proceso, porque no sabemos bien los primeros pasos, esto es de acuerdo a nuestra propia ley es mucho más fácil adoptar.”*

*“Creo que el MIES está enfocado en acogimiento institucional porque quieren lograr su programa de adopción”.*

Asimismo, sobre la decisión de finalizar el piloto de acogimiento familiar, un informante clave expresó: *“el tema es que el área de protección especial, está centrada en la adopción ¿cómo es posible que la adopción tenga tan fuerte posición dentro de la asistencia social?”.*

Proveedores de acogimiento residencial no estatales tienen la responsabilidad de facilitar los pasos administrativos y legales para la adopción. Los informantes clave hablaron de su obligación a presentar todas las evaluaciones necesarias y otra información con la que un juez puede tomar una decisión. También hablaron sobre la dificultad y extensión de los procesos de los tribunales. El primer paso hacia la adopción es retirar los derechos parentales, que según los informantes puede ser complejo en casos donde los padres en primera instancia no están dispuestos a renunciar a sus hijos. Los proveedores de servicio encuentran difícil cuando los padres muestran una continua falta de interés en su hijo o hija por un periodo de tiempo importante, y cuando hay falta de voluntad para cambiar cualquier circunstancia en la casa de la fa-

milia, pero para quien un juez - siguiendo al pie de la letra la ley - insiste en que la agencia continúe trabajando con ellos. Como explicó un informante clave:

*“Si los padres han visitado al menos una vez, y aunque hayan mostrado falta de interés en cambiar las circunstancias del hogar, la percepción es que el juez estará a favor de los padres si pelean por la decisión de remover sus derechos parentales”.*

Solo unos pocos entrevistados hablaron del actual proceso de adopción más allá del proceso judicial. Varios informantes hablaron sobre sus preocupaciones en relación a la selección, emparejamiento, capacitación y procedimientos de apoyo para el seguimiento, y sus comentarios incluyeron:

*“Aunque una familia puede adoptar a un niño o niña, el proceso legal es complejo y esto causa resistencia... creo que hay familias en el proceso de adopción pero abandonan el caso después de muchos años”.*

*“Y hay muchos estudios realizados por estudiantes de leyes, que explican cómo muchos casos de adopción salen mal. Ellos son niños desaparecidos y con muchos problemas. Y hay una actitud de caridad hacia la adopción”.*

*“Conozco a alguien que recientemente adoptó a un niño y hasta el momento nunca vio a alguien del ministerio ni del centro de adopción pero ella está con el niño. Otra vez hablamos mucho pero no tenemos procesos de calidad que respalden”.*

*“Conozco muchos casos en los que la adopción falla por-*

*que el trabajo técnico del equipo de adopción es pobre y no lo monitorean muy bien. Cuando la adopción falla el niño vuelve a la institución”.*

Tal como se mencionó anteriormente, muchos informantes clave hablaron extensamente sobre la nueva Resolución del Estado que declara que niños, niñas y adolescentes que han estado en acogimiento durante 6 meses deben ser puestos en adopción. El temor es que las agencias responsables del cuidado alternativo de niños tratarán de evitar este proceso, intentando reinsertar a niños, niñas y adolescentes lo más pronto posible con sus familias, que tienen vulnerabilidades extremadamente complejas. Muchos de los entrevistados mostraron desconfianza en esta nueva decisión, haciendo acusaciones explícitas contra individuos trabajando en el sistema, como por ejemplo:

*“Algo está pasando en adopciones nacionales e internacionales”.*

*“...La estructura del Estado, está orientado hacia la adopción. El sistema judicial tiene un comité funcionando ad hoc para juzgar los casos de adopción por una vía rápida. Se debería seguir ley...”.*

*“Hablando de la adopción internacional, es fácil ser adoptado en Ecuador, pero se está dando cierta prioridad a algunas agencias, por lo cual se debería dar un seguimiento más profundo”.*

No se han podido verificar estas acusaciones serias, ya que al investigador no se le otorgó la oportunidad de entrevistar a representantes del MIES.

Adopciones internacionales son permitidas en Ecuador, y la República del Ecuador ha ratificado la Convención del 29 de mayo de 1993 sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional. Un reporte no publicado del Estado (Mayo 2016) describe los cambios en los reglamentos de funcionamiento de los organismos intermediarios de adopción internacional que permitirán la regulación y control de las agencias intermedias de adopción internacional para firmar acuerdos con Ecuador para procesar las adopciones entre países. Además, los grupos focales de la agencia de adopción nacional del Estado prepararon instrucciones para la licencia de operación y los Acuerdos de Suscripción para entidades intermediando adopciones internacionales en Ecuador, de acuerdo con la Convención del 29 de mayo de 1933 sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional. No se proporcionaron más detalles.

Una última cuestión con respecto a la adopción internacional es la forma en que “anuncios publicitarios” para promover este proceso se encuentran en buscadores online. Por ejemplo, una organización llamada “Por sus niños” aparece en la primera página del buscador Google cuando buscas términos como ‘adopción’ y ‘Ecuador’. Esta organización afirma: *“creemos firmemente que cada niño y niña deben crecer en una familia amorosa. Mientras FHC no es una agencia de adopción y no procesa adopciones, nosotros cooperamos con los programas de adopción nacional e internacional del Estado Ecuatoriano. A través de la adopción, la mayoría de niños, niñas y adolescentes en FHC tendrá ‘familias para siempre’”*<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> Fuente: <http://www.forhischildren-ecuador.org/what-we-do/adoption/>

# MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO QUE RIGE EL CUIDADO ALTERNATIVO



Los derechos de la niñez y adolescencia en el Ecuador están amparados por la Convención de Derechos del Niño firmada y ratificada por el país en 1990. Del mismo modo, estos derechos están reconocidos en la Constitución de la República, pues en su artículo 45 plantea que los niños, niñas y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. La Constitución también plantea en el artículo 35 que los niños, niñas y adolescentes son un grupo de atención prioritaria, reconociendo además la responsabilidad que tiene el Estado, la sociedad y la familia de promover el desarrollo integral y asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, prevaleciendo su interés superior.

Asimismo el artículo 341 de la Constitución plantea que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social; para lo cual, las niñas, niños y adolescentes tendrán asegurado el ejercicio de sus derechos a través del sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia (SN-DPINA).

Del mismo modo, la República del Ecuador ratificó la Convención de La Haya relacionada a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional; así artículos de la Convención se reflejan en el Código de la Niñez y Adolescencia.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) del 2003 es la principal ley del Ecuador que legisla la protección

y cuidado de niños, niñas y adolescentes. Los Artículos entre el 67 y 79 del Código incluyen disposiciones que permiten dar respuesta a las necesidades de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y aquellos cuyos derechos de protección han sido vulnerados. De este modo, el Artículo 22 del Código demanda adoptar medidas apropiadas que permitan la permanencia de un niño, niña o adolescente con su familia. Solo casos excepcionales y/o cuando la permanencia del niño, niña o adolescente dentro de la familia sea imposible o contrario a su interés superior, se prevén medidas de protección para el ejercicio del derecho a la vida familiar y comunitaria de la niñez y adolescencia en otra familia que no sea la suya, de conformidad con la ley. Al regular el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el código también establece medidas de protección adicionales, diferenciándolas entre medidas administrativas y medidas judiciales (Artículos 215 al 234).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y UNICEF realizaron en el 2013 una evaluación detallada del contenido del CONA, incluyendo la obligación que tienen los diferentes órganos gubernamentales responsables de supervisar e implementar la protección y cuidado infantil. El contenido de esta investigación se puede encontrar en el anexo 3 de este documento.

Un estudio reciente sobre legislación en temas de infancia y adolescencia en Ecuador informa que:

*“En los últimos años, especialmente después de la aprobación de la Constitución de la República del 2008, el citado Código (CONA) ha experimentado cambios signifi-*

*cativos, algunos favoreciendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes y otros que amenazan y apuntan a desmantelar el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*<sup>97</sup>.

El reporte continúa explicando algunos de estos cambios incluyendo dos acciones importantes. La primera fue la eliminación del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, mismo que fue reemplazado por la Agenda para la Igualdad que contiene las propuestas de política pública de cada Consejo Nacional para la Igualdad (Ley de Consejos de Igualdad, Art. 13). El segundo fue la eliminación de Consejos Especiales para Niños y Adolescentes, tanto a nivel nacional como local, como resultado del enfoque para la atención y protección.

El Reporte Alternativo<sup>98</sup> presentado por Organizaciones No Gubernamentales y de la Sociedad Civil al Comité de los Derechos del Niño en 2016, resalta que el Estado Ecuatoriano ha emprendido reformas legales e institucionales que desarticulan organismos nacionales especializados para la niñez y adolescencia y “ha suprimido o debilitado la especificidad e interdependencia de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme las recomendaciones planteadas por el Comité”. Algunos ejemplos de estas acciones presentadas en el reporte son:

- Eliminación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.
- Eliminación de más de 200 Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA), que fueron transformados en Consejos Cantonales de Protección de Derechos
- Eliminación de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia (33) y sustitución por los Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia implementados por el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ)
- Eliminación del Instituto del Niño y la Familia (INFA)
- Propuesta de cambio de la Dirección Nacional de Policía Especializada para la Niñez y Adolescencia (DINAPEN)
- El cambio de agendas de políticas públicas específicas por agendas temáticas

Durante las entrevistas realizadas para esta investigación, algunos informantes clave hablaron sobre la aprehensión que ahora sienten los profesionales de la protección y el cuidado de los niños como resultado de estas reformas. El temor es que los cambios a la legislación emprendidos por el gobierno no sólo está dando lugar a la fusión o eliminación de algunos organismos gubernamentales que tienen diferentes responsabilidades en relación con una serie de cuestiones de protección social, sino que esta lógica está encaminada a disminuir la especificidad de la protección de la niñez y adolescencia, asumiéndola ahora desde un enfoque más amplio de servicios sociales basados en la atención intergeneracional de la familia. Al respecto, una de las personas entrevistadas indicó:

*“Han establecido aquí un sistema de protección infantil con el Código de la Niñez y Adolescencia y también*

*está reconocido en la Constitución... La nueva Constitución del 2008 reconoce este sistema especializado, sin embargo con el nuevo plan de desarrollo del Estado se cambió el sistema de protección especializado para niñez y adolescencia para responder a los 5 grupos de atención prioritaria, por lo que el sistema pierde el carácter de especificidad y especialización en niños, niñas y adolescentes... propusimos una ley alternativa de protección infantil pero este proyecto se detuvo en la Asamblea, la propuesta se quedó estancada”.*

En el Reporte Alternativo<sup>99</sup> presentado por las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil se indica que hubo un proceso sistemático de desarticulación del sistema de protección integral especializado, implementando políticas públicas y servicios basados en una nueva concepción centrada en el ciclo de vida y lo intergeneracional<sup>100</sup>. Del mismo modo, el Informe Alternativo cuestiona la forma en la que el Estado ha presentado estos cambios al Comité de Derechos del Niño, pues señala que el Estado en su Informe Oficial no incluye ningún tipo de reporte sobre esta orientación conceptual, política e institucional; por lo que se puede presuponer que estos cambios y sus impactos en el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia son subestimados<sup>101</sup>.

Las Agendas Nacionales para la Igualdad, entre las cuales está la Agenda para la Igualdad Intergeneracional, tienen el objetivo de transversalizar estos enfoques en la política pública para asegurar la atención de todos los grupos de atención prioritaria. Sin embargo es importante anotar que

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Ibíd.* Página 9.

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> Calero Terán, P. (2016) Insumo para el Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado Ecuatoriano. Corporación de Estudios Decide. Aldeas Infantiles SOS y UNICEF. Quito: Ecuador. Página 9.

<sup>98</sup> Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano (2016) Preparado por Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil del Ecuador. Página 8-9.

la lógica del enfoque intergeneracional tiene como objetivo instaurar políticas públicas y servicios que permitan atender las necesidades de los grupos poblacionales según sus diferentes edades; no obstante el riesgo de este enfoque es que se pierda la especificidad y la especialidad que requiere la niñez y adolescencia<sup>102</sup>.

Asimismo, otra preocupación para la aplicación de los marcos normativos y jurídicos que rigen los servicios de cuidado alternativo es la dificultad que tienen los organismos del Estado para que el cumplimiento de la ley sea integral. Por ejemplo, los responsables de emitir órdenes judiciales y administrativas hablaron de su imposibilidad para obligar a proveedores de servicios a responder a las acciones que se les exigen, incluidas la provisión de servicios de salud, educación y otros servicios sociales.

Al respecto uno de los informantes clave explicó: *“La ley es completa y tiene un beneficio. Está basada también en la Constitución y siempre usamos la Convención sobre los Derechos del Niño cuando resolvemos algunos casos. Sin embargo tenemos dificultades porque la ley no nos está dando responsabilidad legal para hacer cumplir una orden. A veces las personas, en la mayoría de los casos, no cumplen lo que ordenamos. Así que tal vez no pasa nada.”*

Además del conjunto de leyes y políticas públicas, el Estado emitió un conjunto de normas técnicas para regular la provisión de servicios. De este modo, la Norma Técnica<sup>103</sup> de Protección Especial para Servicios de Acogimiento Ins-

titucional plantea una serie de instrucciones y normas que incluyen procesos administrativos, documentación necesaria, prestación de servicios como salud y educación, condiciones ambientales y número y calificaciones del personal para la provisión de servicios de acogida en el país.



102 Ibid. Página 10

103 Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito



# ESTRUCTURAS RESPONSABLES DE REGIR Y PRESTAR CUIDADO ALTERNATIVO



## El papel de las instituciones públicas

El Artículo 192 del Código de la Niñez y Adolescencia del 2003 establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) debe ser implementado a través de tres niveles de organismos:

- El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, responsables de definir, planificar, controlar y evaluar políticas sobre niños, niñas y adolescentes.
- Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia y las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia, responsables de la protección, defensa y exigibilidad de derechos.
- Las entidades públicas y privadas de atención, responsables de ejecutar políticas, planes, programas y proyectos.

No obstante, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, deroga y reemplaza a algunos artículos del CONA relacionados con el SNDPINA y su articulación, estos cambios incluyen:

- La derogación de artículos que crearon el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y su función específica.
- Reemplazo y derogación del rol del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, sustituido con algunas

funciones para el MIES en la definición, evaluación e implementación de la política nacional de protección integral, formulación de políticas para la adopción, el establecimiento de asignaciones familiares para la adopción y aquellas relevantes al funcionamiento de los organismos internacionales.

- Todas las normas sobre la creación, organización y operación de los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia derogadas.

Por lo tanto la estructura del SNDPINA ha sufrido un cambio sustancial. Una de las principales preocupaciones al respecto es el hecho de que no existen dentro del Estado, específicamente dentro del MIES, una única instancia responsable de la protección de la niñez y adolescencia debido a la fusión y/o eliminación de las competencias específicas de protección de varias instancias del Estado, mismas que han asumido competencias relacionadas con temas más amplios de bienestar para diferentes sectores de la comunidad. Esto, según varios informantes clave, debilita el procedimiento y apoyo a la protección infantil.

El MIES es responsable del sistema de protección y cuidado infantil en Ecuador. El Artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. 000080 (2015) entrega al MIES un mandato para:

*“Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de 4 atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad*

*social ascendente y el fortalecimiento de la economía popular y solidaria*<sup>104</sup>.

En este Acuerdo también se define la estructura los procesos gobernantes del MIES, así como procesos sustantivos para la protección, inclusión y movilidad social y económica de la población. Esta competencia incluye la protección especial con énfasis en niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidades, personas viviendo en situación de pobreza y otras vulnerabilidades<sup>105</sup>. La instancia responsable de la política de protección especial en el MIES es la Subsecretaría de Protección Especial<sup>106</sup> cuyo objetivo es la prevención, protección y apoyo en la restitución de derechos de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niñas, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad.

En el año 2015, el presupuesto total del MIES fue de \$211 millones, de los cuales \$30'690,00 fueron destinados para la protección infantil<sup>107</sup>. En 2016, este presupuesto se redujo sustancialmente en aproximadamente 40% esto es \$11'520,000<sup>108</sup>.

A nivel local, los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) reemplazaron las competencias más específicas de los anteriores Consejos Cantonales de Protección de la Niñez y Adolescencia. Sus responsabilidades

incluyen la creación de vínculos entre el Estado y la sociedad civil e influenciar en las decisiones y gestión de las políticas públicas de los municipios. Los Consejos tienen que coordinar con cinco Consejos Nacionales para la Igualdad: Género, Discapacidades, Intergeneracionalidad, Interculturalidad y Movilidad Humana.

El Consejo Consultivo Nacional de Niñez y Adolescencia está compuesto por representantes de niños, niñas y adolescentes entre 8 y 17 años de edad<sup>109</sup> Además, hay 133 Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

El CONA del 2003 estableció la Defensoría del Pueblo y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) (Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes).

La Administración de Justicia Especializada de Niñez y Adolescencia está compuesta por los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes cuyas acciones y resoluciones deben adherirse estrictamente a los principios, derechos, deberes y responsabilidades establecidos en el CONA. Aunque el CONA afirma que debe haber tribunales especiales para los niños, niñas y adolescentes, en la práctica, el sistema de administración de la justicia ha ignorado esto y establece jueces con jurisdicción en asuntos relacionados con:

1. La institución del matrimonio y la unión de facto
2. Todas las cuestiones relacionadas con la familia; y
3. Todas las cuestiones relacionadas a los derechos de

los niños, niñas y adolescentes contempladas por convenciones internacionales, el Código de la Niñez y Adolescencia y otras disposiciones que puedan ser consideradas cuestiones protección infantil y cuidado alternativo<sup>110</sup>.

El código de la Niñez y Adolescencia también dispone que equipos técnicos apoyen a los tribunales. Estos equipos están compuestos por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y profesionales especializados en trabajo con niños, niñas y adolescentes.

104 Acuerdo Ministerial No.000080 (Art. 2), Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito: Ecuador. 2005

105 *Ibíd.*

106 Acuerdo Ministerial No.000080 (Art. 2), Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito: Ecuador. 2005

107 Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano (2016) Preparado por Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil del Ecuador. Página 11.

108 *Ibíd.*

109 Resolución 1 del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. RO. 732 de 13 de abril de 2016. Art. 4.

110 Calero Terán, P. (2016) Insumo para el Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado Ecuatoriano. Corporación de Estudios Decide, Aldeas Infantiles SOS & UNICEF. Página 16

## Juntas Cantonales de Protección de Derechos

Un componente muy importante del sistema responsable de la protección infantil y decisiones relacionadas al cuidado de niños, niñas y adolescentes es el trabajo de las Juntas de Protección de Derechos. Las Juntas son órganos administrativos encargados de operativizar el sistema de protección infantil (Sistema Nacional Descentralizado de protección Integral), tienen autonomía administrativa y operativa para tomar decisiones.

Las Juntas deben situarse y organizarse dentro de cada municipio y están compuestas por tres miembros con la capacitación técnica necesaria para cumplir con las responsabilidades de la oficina, que incluye “la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón” (Artículo 205 CONA). En la práctica, las Juntas se han establecido en la mayoría de los cantones y han sido dotadas de tres abogados y personal auxiliar de trabajo social, a los que se notifican casos de presunta vulneración de derechos de protección.

La responsabilidad de los equipos es aceptar referencias, evaluar información suministrada y solicitar reportes adicionales, reunirse con familias, niños, niñas y adolescentes, y/o aquellos involucrados en el caso de violación de derechos en cuestión, así como definir medidas protectoras. Un informante clave al describir el trabajo de la Junta, explicó:

*“Llaman a una audiencia. Con la persona que puso la denuncia, con los acusados y con el niño, niña o adolescente que podría ser víctima de la violación de derechos. Durante la audiencia, escuchamos a ambos lados para*

*entender las dos versiones y tener la imagen completa del caso. Luego en un tiempo reservado escuchamos al niño o niña y luego llegamos a una conclusión sobre el caso. Y decidimos si en ese momento somos capaces de llegar a una resolución. Si eso no es posible, llamamos a una nueva audiencia cuando ambos lados entreguen evidencia que nos ayuden a mejorar el conocimiento para resolver el caso. En la segunda audiencia repetimos el proceso y escuchamos a ambos lados y llegamos a una resolución final. Esta decisión puede revocar la medida original de protección o ratificar la primera orden. También podemos emitir nuevas medidas”.*

Las Juntas tienen autoridad para dictar órdenes administrativas de protección, en casos no lo suficientemente severos para justificar la consideración del enjuiciamiento y/o una orden judicial para el niño o niña. También pueden emitir sanciones, las cuales - según le dijeron los investigadores - “generalmente es un pago que va de \$100 a \$500. También podemos advertir a la persona que vulneró el derecho”. Las órdenes administrativas pueden incluir asistencia a un niño o niña en bajo cuidado de su propia familia o de su familia extensa. La Junta puede solicitar los servicios del equipo de trabajo del MIES, así como los de salud, educación, etc.

La información recolectada durante el trabajo de campo, identifica la gran cantidad de casos atendidos por estas oficinas, y la deficiencia de la información inicial que reciben cuando les refieren un caso. Una oficina de la Junta de Quito, por ejemplo, es sabido que recibe un promedio de 1,300 casos por año. Informantes clave hablaron de la incapacidad para hacer cumplir algunas de las decisiones que toman cuando los casos han sido referidos a otros pro-

veedores de servicios gubernamentales, incluyendo uno que reconoció:

*“Tenemos algunas dificultades porque la ley no nos da responsabilidad legal para hacer respetar una orden. A veces las personas no hacen lo que les ordenamos en la mayoría de los casos. Así que tal vez nada pasa”.*

Un informante clave señaló cómo las Juntas y las agencias del MIES están actuando como “dos instituciones independientes con no muy buena relación”. Asimismo algunas personas vinculadas a organizaciones no gubernamentales que fueron entrevistadas hablaron sobre cómo el acceso para los miembros de los equipos de la Junta es más fácil y con menos obstáculos que lidiar que aquellos vinculados con el sistema de administración de justicia, al mismo tiempo que es una opción más barata y más rápida para resolver el caso. También hablaron de la superposición de responsabilidades con el sistema de administración de justicia y de la necesidad de aclaraciones en este asunto.



## Capacidad profesional del MIES

La información de este acápite fue obtenida a través de entrevistas con actores vinculados a las organizaciones de acogimiento, así también con instancias vinculadas al sistema de protección, esto en vista de que no fue posible contar con una entrevista con personal vinculado directamente a la Subsecretaría de Protección Especial del MIES, debido a que no tuvieron disponibilidad de tiempo para ser entrevistados.

De este modo, las personas entrevistadas indicaron sobre algunas de sus preocupaciones en torno a la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas del personal del MIES y la Subsecretaría de Protección Especial para coordinar y proveer servicios de primera línea, esto con el objetivo de mejorar sus habilidades para regular, apoyar, y guiar a los proveedores de servicios de acogida de índole no estatal. Sobre esto, las personas entrevistadas indicaron de la importancia de evitar la alta rotación de personal dentro de la Subsecretaría de Protección Especial y las Direcciones Distritales del MIES para darle continuidad a los procesos.

A pesar de estos comentarios, otros informantes clave vinculados a las organizaciones proveedoras de servicios de acogida indicaron que tienen una relación positiva con su contraparte en el equipo del MIES, ante lo cual indicaron: *“Algunas de las personas que están en el MIES entienden los problemas y en realidad puedes hablar con ellos”*.

Otro entrevistado responsable de una institución de acogimiento para adolescentes y jóvenes, habló sobre cómo ellos *“casi no tienen contacto con trabajadores sociales del MIES”*.

También se mencionó que algunas decisiones tomadas por el MIES son “políticas” y como esto, junto con la alta rotación del personal, impacta en oportunidades para construir y mantener buenas relaciones de contraparte.

Algunos informantes clave hablaron también sobre la *“escasa relación entre el MIES y organizaciones no gubernamentales”* y como ellos sentían que el MIES toma un rol de regulación e inspección, en lugar de trabajar de manera conjunta y liderar mejoras para asegurar la calidad de servicios de cuidado y protección.

Hay mucha riqueza de conocimiento y experiencia dentro del sector no estatal, sin embargo, las personas que fueron entrevistadas para este estudio vinculadas a las entidades proveedoras de servicio indicaron que existe la sensación dentro de este sector que el Estado no reconoce estas buenas experiencias, por lo que no logra realizar un adecuado proceso de capitalización de este conocimiento para la formulación de políticas públicas y normativas, esto se debe, además, a la escasa participación de las organizaciones en las definiciones estatales.

Cuando se preguntó a los informantes clave específicamente sobre la prestación de servicios de primera línea que ofrece el personal del MIES, las respuestas que se obtuvieron fueron diversas. Se reconoció que hay personal al que le importa esta temática, que hace un buen trabajo y tiene la actitud y visión correctas. Sin embargo, otras personas indicaron que perciben que no existe la suficiente dedicación en términos de capacidades técnicas y financieras para hacerle frente a las necesidades de la protección especial y de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar. Al respecto, una de las

personas entrevistadas indicó que *“el personal del MIES no está trabajando directo con las familias. Solo escriben reportes. Llevan documentos para la Junta o para el juez, por lo que el MIES no está haciendo ningún trabajo de prevención y la evidencia es que las familias siguen pidiendo apoyo”*.

Según las percepciones de varias de las personas entrevistadas, la situación también se atribuyó en parte a los desafíos que los mismos trabajadores están enfrentando dentro del servicio de protección del MIES. Estos incluyen personal insuficiente, escaso acceso a una capacitación continua y abundante papeleo. El personal que trabaja en los equipos técnicos en el MIES reportó tener abundante carga de trabajo *“50 o 60 familias al mismo tiempo”*, fue lo que uno de los informantes clave indicó.

## Acreditación e inspección de instituciones no estatales proveedoras de servicios de cuidado alternativo

El MIES junto con sus equipos técnicos tiene la responsabilidad de llevar a cabo la acreditación e inspección de las instituciones no estatales proveedoras servicios de cuidado alternativo. El proceso de acreditación involucra una evaluación de los servicios prestados, incluyendo observación y discusiones con el personal, niños, niñas y adolescentes en acogimiento institucional. La Norma Técnica<sup>111</sup>, que fue expedida para regular los servicios de acogimiento institucional, incluye instrucciones y normas para la prestación de servicio de acogimiento residencial.

Según varios entrevistados, la inspección de instalaciones de acogimiento deben ser realizadas por personal del MIES cada tres meses, tras esta inspección los proveedores obtienen una calificación porcentual para poder operar. De este modo, se reconoce la importancia de la inspección y regulación desde los proveedores del servicio, por lo que se sienten en la obligación de cumplir las condiciones que se deben tener para entregar el servicio en convenio con el MIES.

Aun así, hay algunas observaciones en relación a los aspectos cuantitativos del monitoreo del acogimiento residencial y la falta de atención a los aspectos cualitativos del cuidado que se brinda. Un informante habló de cómo “*el MIES pide mucho papeleo. Ellos no ven la realidad de los niños, niñas o adolescentes*”.

Las disposiciones reglamentarias del MIES no establecen realmente la frecuencia con la que debe realizarse la inspección gubernamental de los servicios de cuidado alternativo. La Norma Técnica solo indica que las instalaciones de acogimiento deben tener todos los documentos técnicos y administrativos disponibles en el momento de la evaluación y monitoreo. La base del financiamiento que entrega el MIES a los proveedores no gubernamentales que proporcionan servicio de acogimiento es la acreditación y regulación, este financiamiento está basado en asignaciones por niño. Con respecto a esto, hay una sensación generalizada de que los estándares esperados y las condiciones sobre las que los proveedores son evaluados, no están adecuadamente compensadas por los fondos asignados versus la prestación real de servicios de protección y atención.

Con información recibida durante la investigación, se evidenció cómo en una inspección de instituciones de acogimiento realizada en el 2010 por todo el país, se encontró un pequeño número de “instituciones ilegales”. Un informante clave habló sobre cómo estas inspecciones revelaron la falta de información disponible sobre por qué y cómo llegaron los niños al acogimiento. Otro factor revelado durante la inspección fue el hecho de que los niños, niñas y adolescentes habían permanecido en acogimiento residencial por largos periodos, debido a que sus órdenes judiciales se emitieron de forma incorrecta por un organismo administrativo y, debido a esta ilegalidad, las autoridades no estaban dispuestas a reconsiderar la decisión original. Como resultado de esto, el MIES emitió una orden a todas las instituciones de acogimiento, indicando que deben tener el estado legal de todos los niños, niñas y adolescentes para ser determinados por un juez.

## El rol del Sistema de Administración de Justicia

Los miembros del sistema de administración de justicia juegan un rol importante en la vigilancia debido a sus responsabilidades en términos de la determinación de la ubicación de los niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo, la terminación de la patria potestad y el otorgamiento de medidas de adoptabilidad.

En mayo del 2011, el Consejo de la Judicatura Transitorio fue constituido legalmente y dotado de poderes para iniciar la reestructuración del sistema de administración de justicia. A esto le siguieron cambios en las responsabilidades de los Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes y las funciones de las Unidades Judiciales de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Estos cambios dieron lugar a que las responsabilidades judiciales, en materia de protección y cuidado de los niños, sean asumidas no solo por las Unidades Judiciales de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, sino también por jueces civiles, multi-competencia o jueces penales.

El 17 de septiembre del 2012, el MIES y el Consejo de la Judicatura firmaron un acuerdo que establece modalidades de cooperación y las áreas de competencia en las que cada institución debe servir, en términos de responsabilidad para adopción y provisión de cuidado infantil alternativo.<sup>112</sup>

Los casos que llegan a los tribunales pueden ser referidos directamente a través de abogados o a través de las Jun-

111 Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito.

112 Resolución No. 006-2013 del Consejo de la Judicatura, de 12 de enero de 2013

tas. La remisión de información a los juzgados para la resolución de los casos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento residencial es responsabilidad del trabajador social y otro personal de las organizaciones de servicio.

Al igual que con otros elementos de la prestación del servicio de protección infantil, la toma de decisiones puede verse afectada no sólo por el conocimiento técnico, sino también por las actitudes subjetivas de algunos actores vinculados al sistema de administración de justicia. A pesar de que existen algunos jueces en el país que toman las decisiones más adecuadas para hacer cumplir el interés superior de cada niño, niña y adolescente y que trabajan duro para alcanzar una resolución legal que brinde el mejor resultado para evitar la institucionalización innecesaria, existen muchos otros que han sido identificados por no tener tal aptitud o entendimiento, pues como indicó un informante clave: *“algunos jueces confunden los derechos de los niños con los derechos de la familia. Consideramos que el derecho del niño, niña y adolescente es tener familia. Los jueces consideran el derecho de los padres... también cuando tenemos audiencias, lo que más importa es el punto de vista del juez hacia el padre o la madre. Recuerdo un caso en donde la madre no expresaba ninguna emoción. Ella no mostraba afecto en su cara, así que el juez le dijo que era imposible y sólo por esa razón, el niño no pudo volver con su madre”*.

Además, debido a retrasos en los procedimientos judiciales los niños, niñas y adolescentes permanecen en acogimiento más tiempo del necesario, esto porque muchas veces existen fallas procedimentales que pueden anular las decisiones iniciales o, en otros casos, el tiempo que toman los procesos para las declaratorias de adoptabilidad y/o la



reunificación familiar. Al respecto un informante habló sobre cómo *“tenemos un caso similar un donde el niño fue ubicado por una orden judicial y han sido cuatro meses en los que el niño no ha podido regresar con su familia. Estamos solicitando un informe que se encuentra perdido y eso detiene que el niño regrese con su familia”*.

En parte, esas preocupaciones de demoras se atribuyen a la gran cantidad de trabajo que tienen que atender las instancias judiciales, que lleva a largos periodos antes que un caso llegue a la corte para que se tomen las decisiones y, muchas veces, los casos de niños, niñas y adolescentes en acogimiento no son una prioridad para los juzgados, según las percepciones de las personas entrevistadas.

Adicionalmente, se entiende que la capacitación de jueces carece de suficiente especialización en derechos de los niños y protección infantil, según criterios de las personas

entrevistadas *“los jueces reciben entrenamiento pero no en la especificidad que se necesita. También es entrenamiento sobre procesos legales y la ley, pero no en derechos de los niños, niñas y adolescentes y protección infantil. Yo también creo que es necesario que las organizaciones de acogimiento puedan trabajar y enseñar a jueces cómo podemos trabajar en esta materia y cómo entender a las familias”*.

También hay evidencia de buenas relaciones que se construyen entre el personal de cuidado y los jueces. Por ejemplo, una abogada trabajando en una institución de acogimiento, habló de tres jueces con los que trabaja *“que se preocupan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes”* sin embargo, también ha notado las barreras cuando intenta comunicarse directamente con estos jueces. Ella nos contó que *“Cuando queremos hablar con ellos es imposible. No hay un miembro del equipo técnico en la corte que nos permite hablar con el juez”*.

## El rol de la Policía Nacional

Existe en el Ecuador una unidad especializada en la fuerza policial, creada en 1997, con responsabilidad en investigaciones que involucran cuestiones de protección infantil: la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN). Unidades de la DINAPEN operan en 24 localidades, y contienen 644 policías especializados<sup>113</sup>. La policía juega un rol importante en los niños, niñas y adolescentes que ingresan al acogimiento, siendo a menudo identificadores iniciales de los niños, niñas y adolescentes que consideran necesitan protección. La policía en esta unidad tiene también la tarea de investigar y evaluar los resultados de solicitudes de otros organismos como el sistema de administración de justicia o equipos dentro de la Junta Municipal.

La página web de la DINAPEN reporta que este año la unidad estuvo involucrada en 3,897 casos de niños, niñas y adolescentes perdidos, encontrados en la calle, considerando niños, niñas y adolescentes abandonados y aquellos que huyeron de sus casas. Afirman que tienen el 88.1% de efectividad en resolver casos de niños, niñas y adolescentes “perdidos”<sup>114</sup>. La DINAPEN también visita escuelas y grupos comunitarios para dar charlas y concientizar sobre temas de protección infantil<sup>115</sup>.

Cuando personal de la DINAPEN remueve a niños, niñas y adolescentes de su casa familiar o los encuentra en la



calle, su página web<sup>116</sup> afirma que ellos llevan a los niños, niñas y adolescentes a lugares de protección incluyendo 17 albergues dirigidos por el MIES. Un número de proveedores de acogimiento residencial no estatal también dijo que miembros de la DINAPEN se acercan a ellos directamente para llevar a niños, niñas y adolescentes hasta que otras autoridades del Estado puedan involucrarse, especialmente en casos de emergencia durante el fin de semana. mente en casos de emergencia durante el fin de semana.

Cuando le preguntaron a los informantes clave si pensaban que los equipos de la DINAPEN estaban haciendo evaluaciones correctas con respecto a circunstancias de niños, niñas y adolescentes antes de tomarlos bajo cuidado, hubo respuestas mezcladas. Algunos creían que la policía reacciona muy pronto cuando encuentran a niños, niñas o adolescentes en las calles, y citaron ejemplos de padres que están en una búsqueda desesperada por su hijo o hija, sin

saber lo que les ha pasado: “a veces, porque la DINAPEN no investiga, al día siguiente la familia del niño o niña viene y tenemos que reagruparlos”. Se sugiere que esto es particularmente relevante en casos de niños, niñas y adolescentes de familias indígenas, cuyos cuidadores trabajan en las calles.

Otros entienden que muchos niños, niñas y adolescentes que llegan al cuidado como resultado de intervenciones de la DINAPEN son aquellos tomados de situaciones violentas en casa. Aun así, también hay preocupación porque “la policía no es verdaderamente eficiente... en mi opinión, creo que ellos no saben las cosas que necesitan para poder trabajar con este tipo de servicio” o que a veces “sus conclusiones o recomendaciones en sus informes son muy pobres”.

113 Fuente: <http://www.policiaecuador.gob.ec/dinapen/>

114 Ibíd.

115 Más información relacionada al trabajo de la DINAPEN puede encontrarse en una presentación del Director del servicio en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/dinapen-fortalece-su-gestion-en-la-proteccion-a-ninos-ninas-y-adolescentes/>

116 Fuente: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/dinapen-fortalece-su-gestion-en-la-proteccion-a-ninos-ninas-y-adolescentes/>

## El rol de los proveedores no estatales

Tal como se indica en muchas partes de este informe, los proveedores no estatales de acogimiento residencial trabajan para prevenir la separación familiar y el apoyo para la reinserción es altamente significativa. Muchas de las fundaciones y otras organizaciones que brindan este servicio son religiosas. Según información de las personas entrevistadas, algunos tienen menos voluntad para cambiar algunas de sus prácticas tradicionales, mientras otros buscan formas innovadoras de desarrollar sus servi-



cios, alejándose de grandes instalaciones de acogimiento residencial y acercándose a hogares más pequeños de acogimiento y un trabajo de proximidad.

Los servicios prestados por organizaciones no gubernamentales son vistos por algunos como esenciales para mantener la protección y la provisión de cuidado en el país, como indicó un miembro de una autoridad local de servicio, “el estado no tiene capacidad para cubrir todas las necesidades. El número de casos es muy alto”.

Cabe señalar el pequeño número de organismos internacionales trabajando en Ecuador, lo que significa que casi toda la prestación de programas de protección infantil que no es brindada directamente por el estado, es un trabajo de organizaciones nacionales no estatales.

Aunque no surgió como un problema de Ecuador durante el trabajo de campo, muchas agencias hacen publicidad en internet para que voluntarios trabajen con niños, niñas y adolescentes, incluyendo aquellos que están en “orfanatos”. Por ejemplo, un extracto de uno de los sitios que llama a voluntarios a trabajar en “orfanatos” en Quito explica:

*“No necesitas ninguna habilidad específica para ser voluntario en el proyecto. Preferimos voluntarios que puedan hablar un poquito de español, ya que podrán comunicarse mejor con los niños y el personal del orfanato. Debes venir con energía e impulso, y cuidar y amar a los niños, niñas y adolescentes. También esperamos voluntarios que sean flexibles y adaptables ya que la condición de trabajo y la mentalidad de las personas son muy diferentes a la de las personas en casa. Los voluntarios ayudarán a niños, niñas y adolescentes huér-*

*fanos de varias maneras y ayudarán al orfanato a ejecutar sus programas sin problemas. Pueden enseñarles inglés y/o español, organizar juegos y crear programas como juegos, música, bailes e incluso actividades recreativas. También pueden llevar a los niños, niñas y adolescentes a excursiones de un día, visitas educativas y enseñarles sobre la higiene personal”<sup>117</sup>.*

<sup>117</sup> Fuente: [http://www.rcdpinternationalvolunteer.org/volunteer\\_ecuador/orphanage\\_work\\_ecuador.php](http://www.rcdpinternationalvolunteer.org/volunteer_ecuador/orphanage_work_ecuador.php)



# MÉTODOS Y PROCESOS UTILIZADOS DENTRO DEL SISTEMA DE CUIDADO ALTERNATIVO



## Procedimientos de referencia y evaluación

Los niños que se entiende que corren riesgo de sufrir abuso o negligencia, pueden ser referidos a las Juntas. Las referencias también pueden hacerse directamente en tribunales a través de aplicaciones presentadas por abogados. Las referencias pueden ser realizadas por los mismos niños, familias, profesionales de servicios incluyendo educación, salud y de la policía, así como miembro del público. Un miembro del equipo de una Junta municipal nos dijo *“hay muchas referencias de organizaciones, usualmente de salud, de instituciones educativas y en muchos casos las quejas provienen del departamento especial para niños en la policía”*. Pero también en muchos casos adolescentes, niños, niñas y adolescentes son los que ponen la queja. Las referencias de una sospecha de violación a Juntas se pueden hacer de diferentes maneras, que incluye “alguien que viene a explicar verbalmente” los detalles de la preocupación y por medio de una notificación por escrito de un abogado.

El Código de la Niñez y Adolescencia regula el proceso administrativo para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes a través de las oficinas de las Juntas. El código requiere:

- Información relacionada a un referido debe cumplir ciertos requerimientos, incluyendo sobre el niño, niña o adolescente, la persona o institución que proporciona la referencia y los hechos de la violación denunciada.
- La Junta debe reunir información sobre el caso y fijar una fecha y hora para la audiencia con las personas relevantes.

- En la audiencia, todas las partes relevantes deben ser escuchadas. El niño, niña o adolescente debe tener la oportunidad de ser escuchado de forma confidencial.
- La Junta debería buscar la reconciliación cuando sea posible
- La Junta puede ordenar una medida de protección
- En todos los casos, la Junta debe ordenar mecanismos de evaluación y monitoreo de la medida que ellos ordenen.
- Resoluciones de la Junta pueden ser apeladas a un juez y si la Junta no cumple con sus funciones, puede ser denunciada ante el juez, quien puede imponer sanciones.
- Todos los procedimientos administrativos deben tomar no más de 30 días laborables.

Cuando la Junta emite una medida de protección para una custodia de emergencia y el niño, niña y adolescente es ubicado en acogimiento residencial, un juez tiene que confirmar o modificar esta orden en las siguientes 72 horas.

Cualquier caso recibido en los tribunales y procesado por un juez, requerirá que una evaluación (conocida como investigación) se llevada a cabo. Esta investigación debe registrar información sobre el denunciante, los supuestos hechos, información sobre el niño, niña o adolescente y su familia, cuando es posible, así como cualquier otra persona involucrada. Una vez que la referencia ha sido aceptada por el juez, tanto la fiscalía como la DINAPEN deben

proceder a buscar a la familia y llevar a cabo las investigaciones correspondientes. La Fiscalía debe participar de la investigación para comprobar si hay alguna evidencia de un delito. Con el reporte de la Fiscalía y la DINAPEN, el juez emitirá una decisión que puede ser una que ordene la adopción, cuidado alternativo o reintegración familiar. La decisión luego pasa al MIES para su cumplimiento.

Una Guía Técnica también ha sido publicada, en relación con los procedimientos que deben seguirse una vez que el niño, niña o adolescente ha sido admitido al acogimiento residencial, tal como se describe en el Anexo 4.

Aún hay una guía sobre el proceso de referencia, evaluación y toma de decisiones respecto al cuidado y protección de un niño, niña o adolescente, se entiende que esta orientación no es acompañada con suficiente detalle o alguna capacitación que proporcione una base en la que todos los evaluadores todos los evaluadores recopilen y analicen sistemáticamente la misma información de la misma manera. Por lo tanto, el proceso se deja a los evaluadores individuales de diferentes agencias para que los lleven a cabo y recopilen información basada en su propia experiencia, competencias y actitudes.

Esto saca a relucir los diferentes niveles de subjetividad que se aplican a este proceso dependiendo de quién está llevando a cabo el proceso de evaluación y análisis, sin una estandarización que ayude a asegurar que se tomen las decisiones más adecuadas.

Un informante clave que tiene una gran responsabilidad en decidir sobre el estado de cuidado de los niños explicó que la información requerida inicialmente incluía sólo el nombre

del remitente, las direcciones de las personas relacionadas con el caso y los detalles de la “queja”. Luego los trabajadores sociales del MIES solicitaban evaluaciones. También, si era necesario porque necesitaban más información, pedían reportes de los servicios de salud y educación. Si había dificultades, también le pedían a la DINAPEN. Aun así, el informante clave también reconoció que bastante seguido, la información que venía de estos organismos no era suficiente.

Otra información de proveedores de cuidado de acogimiento sobre lo pobres que son las evaluaciones iniciales se incluyen:

*“A veces no recibimos ningún documento escrito, algunos teléfonos o la policía dice que el niño, niña o adolescente estaba en la calle y es una víctima de maltrato. En el mejor de los casos tenemos dos reportes diferentes, uno social y uno psicológico, y tal vez un tercer documento que es el reporte de la policía. Pero en otros casos solo tenemos el reporte de la policía”.*

*“No están evaluando lo suficiente, no hay una investigación adecuada de antemano. La policía está trayendo a niños, niñas y adolescentes aquí solo porque los encuentra en las calles o porque alguien les dijo que la familia los está castigando o tratándolos mal, pero tal vez la familia no sabe que los traen para acá”.*

Lo que es importante resaltar es que aunque hay una falta de información recopilada y una falta de capacitación y orientación en cómo hacer las evaluaciones, se entiende que la vasta mayoría de niños, niñas y adolescentes que son ubicados en acogimiento residencial, tienen la necesidad de ser protegidos:

*“Sí creo que los niños, niñas y adolescentes están aquí por una decisión correcta. Los que están aquí ahora han tenido una decisión correcta”.*

*“Desde mi experiencia trabajando aquí durante 6 años, los casos que tenemos son casos riesgosos”.*

Además, hay evidencia de que algunos proveedores de acogimiento hacen grandes esfuerzos para reunir información detallada adicional sobre los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado para desarrollar las mejores soluciones para ellos. Las mejoras en el sistema de referidos y evaluaciones y la toma de decisiones formal también ha sido identificada como un ejemplo. Un informante clave explicó: *“cuando vine aquí hace cuatro años, teníamos 96 niños, niñas y adolescentes y 56 de ellos no tenía una medida judicial para estar aquí. Fueron traídos por la policía así que nos tomó un poco más de dos años obtener las medidas judiciales”* y como en el pasado, un alto porcentaje de ellos no necesitaba institucionalización, lo cual creen que ya no ocurre.

## La experiencia de los niños, niñas y adolescentes de **su camino hacia el cuidado**

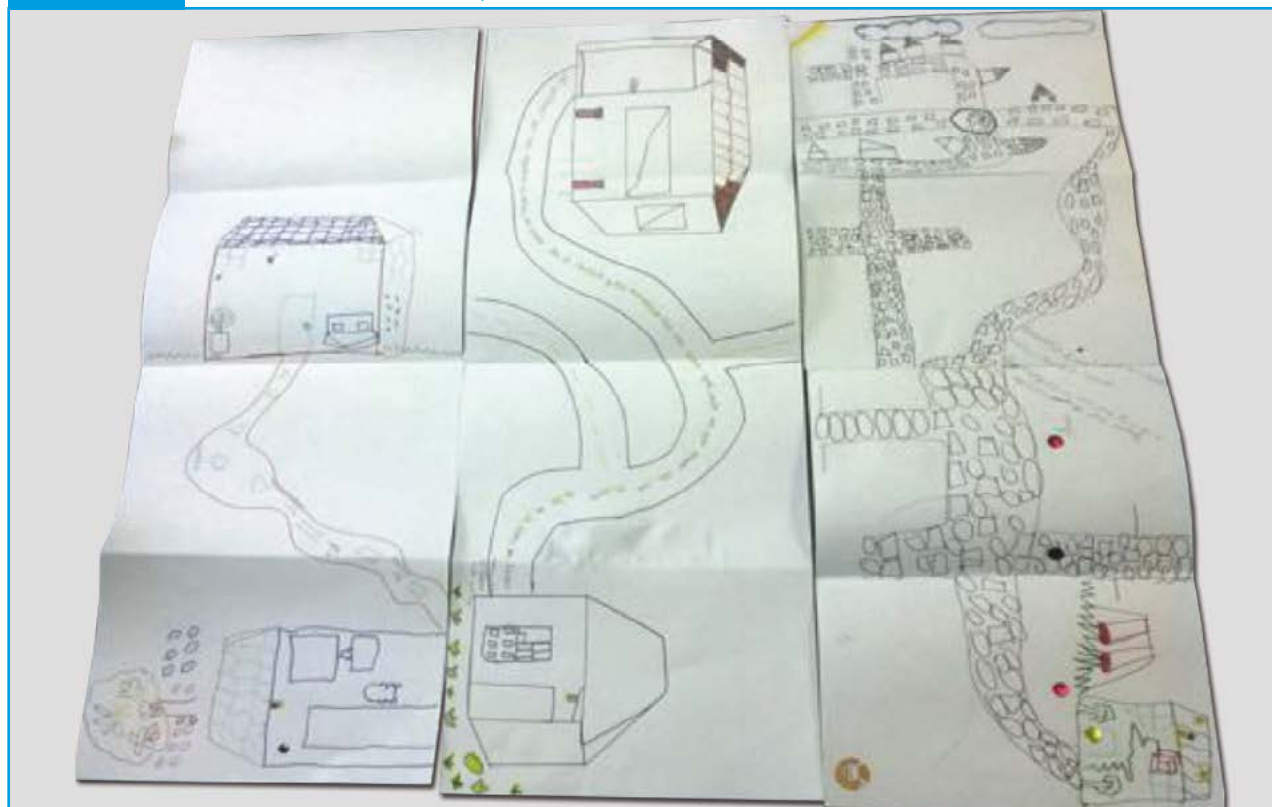
Entrevistas con niños, niñas y adolescentes fueron llevadas a cabo como actividades grupales. En cada sesión se los invitaba a dibujar un edificio que representaba el lugar de su cuidado alternativo formal. Luego dibujaron un camino que lleva hasta el edificio y se les preguntó si querían describir a algunas personas que fueron parte de ese camino.

El Recuadro 3 contiene algo de información que suministraron los niños, niñas y adolescentes de distintas modalidades de cuidado sobre su camino hacia el cuidado, y la Imagen 8 son tres dibujos que niños, niñas y adolescentes hicieron para ilustrar esta experiencia.

### RECUADRO 3 EXPERIENCIAS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE SU CAMINO HACIA EL CUIDADO ALTERNATIVO

“Muchos niños dibujaron caminos complejos y largos desde su casa original hasta el lugar de cuidado alternativo. Algunos tenían vías compuestas por piedras y rocas, algunos tenían muchas paradas en el camino. Un niño llegó en un vehículo de la policía y otro en taxi, algunos caminos involucraron a muchas personas diferentes, incluyendo familia, policía, trabajadores sociales y personal de la institución de acogimiento. Una niña describió como ella hizo el recorrido sola, y otra no recordaba cómo había llegado pero le gustó que la lleven”.

**IMAGEN 6** DIBUJOS DESCRIBIENDO LAS EXPERIENCIAS DE ENTRADA AL CUIDADO ALTERNATIVO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



## Planificación del cuidado y procedimientos de revisión

Regulaciones emitidas por el MIES afirman que niños, niñas y adolescentes ubicados en cuidado formal deberían tener planes de cuidado individual. También se estipula que niños, niñas y adolescentes deben participar en el desarrollo de estos planes. Además, si se está haciendo un trabajo con la familia del niño, niña o adolescente, un Plan Global Familiar debe desarrollarse. Antes de que estos planes se hagan, frecuentemente debido a información inadecuada de las evaluaciones iniciales, es común que los proveedores de acogimiento primero deban realizar un trabajo adicional para determinar la información de antecedentes sobre el niño y su contexto familiar.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CONA), establece la obligación tanto de la Junta como de los jueces de hacer seguimiento a las medidas de protección ordenados. Deben revisar la aplicación de la medida y periódicamente evaluar su efectividad en relación a los objetivos iniciales para los cuales fue ordenado. Sobre esta base, tanto las Juntas como los jueces tienen el poder de reemplazar, modificar o revocar estas medidas (Artículo 219). A pesar de esta disposición legal, en la práctica, tal como se ha visto a lo largo de este estudio, evaluaciones por las autoridades responsables no siempre son del todo ejecutadas. Además, la Norma Técnica de Protección Especial para Servicios de Acogimiento Institucional, aprobada por el MIES, requiere que todos los proveedores de acogimiento realicen un seguimiento y apoyo a los niños, niñas, adolescentes y familias. Sin embargo, estas normas no proporcionan ninguna orientación específica sobre lo que este proceso debe implicar y cómo implementar tales servicios.

La poca planificación y seguimiento son de profunda preocupación para profesionales en Ecuador quienes creen que algunos niños, niñas y adolescentes están volviendo a sus familias cuando la situación aún no es segura o apropiada con un seguimiento insuficiente dependiendo de la agencia que fue encomendada esa responsabilidad. Miembros del equipo de la Junta, por ejemplo, carecen de tiempo y personal para hacer esto aun cuando saben que las órdenes no están siendo ejecutadas. Un informante explica como:

*“El número de casos con seguimiento es muy pequeño y casi solo representativo de todos los casos, como por ejemplo hay muchos casos de alcohol. En este punto tenemos alrededor de 8000 casos que alguien debe seguir, pero es imposible. Estamos haciendo un seguimiento cuando una de las organizaciones pide algo o hay una queja por lo que el caso es reabierto”.*

Aunque los informes anuales del Estado sobre la protección de la infancia no indican cuántos niños vuelven a entrar en el sistema de atención, se entiende que algunos niños “van y vienen en el sistema” como resultado de la reunificación con familias donde no hay “seguimiento”.

En contraste, sin embargo, existen ejemplos de prácticas en las que, a través de una rigurosa planificación de los cuidados, una revisión periódica de los planes y un seguimiento a fondo, los equipos técnicos están trabajando estrechamente con los niños, niñas, adolescentes y las familias. Por ejemplo, un informante explicó:

*“Lo que pasa es que apoyamos al niño, niña o adolescente y le brindamos educación, terapia psicológica es requerida, involucrando talleres y también recreación.*

*Los hacemos participar en todas las actividades que están planificadas y son preparadas por nuestra organización. En el caso legal, pedimos la reinserción, le pedimos al juez que nos entregue la medida que provee el apoyo social por al menos 6 meses. El máximo es 6 meses... no hay un mínimo. A veces se puede extender para que la organización se involucre más con la familia... hacemos visitas familiares y otras entrevistas, por ejemplo... A través de las visitas iniciamos en el entorno familiar y con el niño. Si vemos el compromiso e interés, hacemos el Plan Global de Familia, donde hay actividades que tienen que ser alcanzadas por el equipo de la organización y la familia. Después evaluamos”.*



# PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



Información publicada por el Estado ecuatoriano resalta los esfuerzos que se hacen para tener en cuenta opiniones de niños, niñas, adolescentes y familias como un principio de la forma en que funciona el Estado<sup>118</sup>. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser escuchados en procesos judiciales o administrativos, incluidos quienes cuya protección y cuidado está siendo analizada, según lo establecido en el artículo 314 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

En relación con la participación en la toma de decisiones cuando se está examinando su cuidado y protección, los informantes clave confirmaron cómo este proceso sucede y *“los niños pueden decirle al juez lo que quieren”*. Las entrevistas también confirmaron que es una práctica habitual que los responsables de tomar decisiones por órdenes administrativas también hablen directamente con los niños involucrados. Sin embargo, el proceso de esta participación puede ser mejorado de numerosas formas. Un informante clave confirmó de todas formas que *“no hay un cuarto especial donde padres e hijos puedan ser separados cuando hablan con el juez en los tribunales”*, *“entramos en la misma puerta y esperamos en la misma habitación”*, aunque otro abogado dijo que en su experiencia *“cuando el juez habla con el niño salimos y sólo el niño y el juez hablan”*.

Hay un problema con respecto a la capacidad individual y la subjetividad de los que escuchan a los niños, especialmente en cuanto al grado en que las opiniones de los niños están realmente siendo consideradas. Por ejemplo, dijo un

informante, *“hay casos en que los jueces escuchan a los niños, pero depende mucho del juez y depende mucho de su estilo. Algunos son mucho más inclinados que otros jueces que toman decisiones independientes, así que depende mucho de la persona”*.

Como se mencionó anteriormente en este informe, hay algunos miembros del equipo de cuidado que hacen todo lo posible para tratar de facilitar la participación significativa de los niños en los planes de cuidado residencial y los planes para dejar el cuidado. También se reconoce la necesidad de mejorar la experiencia de los niños cuando se incluyen en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, una agencia al preparar un caso para el tribunal entiende que *“depende mucho de la institución, porque la institución escribe la información y allí sí hay un enfoque que puede ser muy paternalista. Sabemos que somos los profesionales y a menudo la voz del niño, niña o adolescente tal vez se escucha teóricamente pero no realmente lo que dicen”*.

Aunque se reconoce la importancia de la participación de los niños, también se reconoce que el juicio profesional debe tener en cuenta todos los factores no sólo las opiniones del niño. Por ejemplo, informantes explicaron cómo:

*“Niños, niñas y adolescentes institucionalizados idealizan a sus familias. Así que cuando les preguntamos a los niños que si quieren ir donde sus padres dicen por supuesto. Por supuesto que siempre van a decir que sí. Eso a veces es un problema con los jueces porque no tienen la metodología. Estás poniendo el caso de que el padre está loco y la madre está bebiendo mucho y los*

118 5° Y 6° Informe Combinado Con Arreglo al Artículo 44 de la Convención, Ecuador Marzo 15/2016

*niños dicen “oh yo quiero ir con mis padres” y el juez dice “oh mi dios los niños quieren ir con sus padres”. Así que es difícil manejar eso con los jueces.”*

A pesar de lo anterior, el Informe Alternativo de la Sociedad Civil del Comité de los Derechos del Niño, establece:

*“Los niños, niñas y adolescentes que se enfrentan a procesos judiciales por la protección de sus derechos y, en este caso, de su derecho a la convivencia familiar y comunitaria, no tienen una participación activa y sus opiniones no son efectivamente tomadas en cuenta, siendo la opinión de los técnicos la única considerada en varios de los casos. Además, dentro de los procesos técnicos, se excluye, en su mayoría, la participación activa y la opinión de sus familias frente al proceso. Los operadores de justicia no cuentan con la formación necesaria para garantizar este derecho ya que desconocen las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado. Los equipos técnicos mantienen una mirada “juzgadora” y de diagnóstico ante la realidad de los niños y sus familias, dejando a un lado la existencia de recursos personales y de desarrollo individual y familiar que ayudarían a mejorar su situación, saboteando de esta manera los procesos y propiciando decisiones judiciales poco coherentes con la realidad de las familias, generando, en muchos casos, separaciones innecesarias<sup>119</sup>.”*

## DESARROLLO DE LA CAPACIDAD TÉCNICA DE LOS PROFESIONALES VINCULADOS A LOS SERVICIOS DE ACOGIDA

La mayoría de personas entrevistadas en este estudio reconoció como la profesionalización y la capacidad de los profesionales vinculados a los servicios de acogida, no solo en términos de números sino también de habilidades y actitudes, es altamente relevante para la calidad de la atención que reciben los niños. Durante el trabajo de campo, se observó cómo hay muchas personas apasionadas, conocedoras y experimentadas que trabajan en el cuidado infantil. Sin embargo, los informantes clave identificaron muchas deficiencias en la capacidad general de los profesionales vinculados a los servicios de acogida, así como la necesidad de mejorar las habilidades, el conocimiento y la comprensión de los derechos del niño y mejorar las prácticas para el cuidado y protección infantil.

Para esto, los informantes clave se refirieron al entrenamiento y capacitación como un aspecto particularmente importante para aquellos que trabajan dentro del sistema de servicios sociales del Estado para evitar casos de desprotección y evitar acciones negligentes en el cuidado de los niños.

Asimismo para comprender mejor cómo se gestionan estos servicios, algunos de los informantes clave entrevistados indicó que es necesario reconocer que existe sobre carga laboral dentro de los servicios, lo que afecta a la calidad del servicio además de que existe poca cooperación intersectorial para gestionar integralmente los servicios. Además, trabajar dentro de un sistema burocrático puede sofocar la innovación y la motivación, especialmente si los supervisores tampoco tienen la oportunidad para apoyar a sus equipos.

En términos de la educación académica, hay varias universidades que ofrecen cursos superiores sobre trabajo social. Los informantes clave creen que los estándares generales de estos cursos son altos, aunque carecen de suficiente especialización en temas específicamente relacionados con la protección infantil. Se entiende que los proveedores no estatales son los patrocinadores de una formación mucho más integral que los organismos gubernamentales. Sin embargo, incluso el personal de las organizaciones no gubernamentales estuvo de acuerdo en que todavía es necesario reforzar sus capacidades de manera continua y regular.

Algunos informantes clave hablaron de cómo creían que el MIES debería ser un proveedor de capacitación que potencie las habilidades prácticas, especialmente en el entendimiento y uso de las normas y herramientas técnicas emitidas por el Estado.

Aunque hay alguna inclusión de los derechos y la protección de los niños, niñas y adolescentes durante la formación general de los jueces, los informantes clave creen que esto es insuficiente. Como el sistema de administración de

119 Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano (2016) Preparado por Organizaciones y Personas de la Sociedad Civil del Ecuador. Página 18

justicia es el principal guardián, se acordó que el contenido y la amplitud de esta capacitación deben aumentarse. Este programa también ayudaría a aumentar la conciencia y cambiar las actitudes de los jueces que todavía favorecen el cuidado alternativo y la adopción por encima del apoyo a las familias.

## SISTEMAS DE GESTIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN

**D**esafortunadamente, los investigadores del estudio - a pesar de varias solicitudes - no se pudieron reunir con ningún representante del MIES o cualquier otro Ministerio con los que se pueda indagar sobre los sistemas de información y de gestión de datos del Estado.

Los informantes clave, incluidos los de los principales organismos internacionales, hablaron de su falta de acceso a los datos publicados: *“el problema es que las estadísticas aquí no son muy fuertes, por lo que también creo que no tenemos una idea de lo que realmente está pasando”*. Además, incluso podría haber una sanción específica sobre el intercambio de algunos datos del Estado, como durante la semana de la visita de campo, los informantes clave alegaron que un miembro de la dirección dentro de un departamento de la MIES fue despedido porque alguien en su departamento había publicado algunos datos.

Las estadísticas a las que se hace referencia en este informe han sido obtenidas directamente de sitios web gubernamentales u obtenidas a través de terceros.

Los proveedores no estatales de acogimiento residencial y otros servicios envían regularmente estadísticas al MIES.

Además, el MIES lleva a cabo inspecciones regulares de las instalaciones residenciales y se supone que los informes cuantitativos y cualitativos se escriben a medida que las organizaciones reciben una calificación. Durante el trabajo de campo nadie habló de cómo se analiza o utiliza esta información.

Un informante clave ex empleado en el MIES, cuando se le preguntó acerca de los sistemas de datos del Estado con respecto a los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial, dijo:

*“Era un sistema para ese tipo de datos porque teníamos la obligación de enviar informes mensuales de cuántos niños, niñas y adolescentes venían o salían. Después de eso no era una responsabilidad obligatoria de nadie y el centro que estaba reuniendo información cerró en el 2008”*.

La falta de voluntad de compartir datos no sólo significa que los profesionales que trabajan en el sector de la protección infantil y el cuidado alternativo no son capaces de verificar los resultados de su trabajo, sino que tampoco pueden contribuir a la abogacía que se construye en los éxitos y trata de abordar los desafíos.



# FINANCIAMIENTO

La principal fuente de financiamiento para protección infantil y cuidado alternativo es el Estado ecuatoriano. En un reporte anual publicado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, fue declarado que por el año presupuestario 2016, un total de \$7'726.334 fueron asignados por el MIES para gestionar el acogimiento residencial. En cambio, \$2'299,474 fueron destinados para asistir a niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar; \$2'971,706 para “protección especial” y solo \$57,345 para prevención. Un total de \$383,007 fue asignado para adopciones. Esto quiere decir que el acogimiento residencial recibe casi 135 veces más financiamiento en comparación con prevención<sup>120</sup>.

Junto a la acreditación de proveedores no estatales es la base del financiamiento que brinda el MIES a los proveedores no gubernamentales que brindan servicio de acogimiento basado en asignaciones por persona.

<sup>120</sup> Reporte del Gobierno no publicado. Mayo 2016.

Los cálculos se realizan para diferentes aspectos del cuidado, incluyendo salarios de personal, alimentos, materiales educativos e higiene. Sin embargo, todos los proveedores no estatales entrevistados para este estudio explicaron cómo deben recaudar fondos adicionales ya que estos pagos no cubren ni los costos básicos ni los servicios adicionales que requieren los niños, niñas y adolescentes que han sufrido experiencias traumáticas. Nos dijeron, por ejemplo, que:

*“El MIES paga los salarios de los trabajadores sociales, psicólogos y educadores. Lastimosamente, no pagan los otros salarios del equipo que es verdaderamente importante para la organización. Si trabajáramos solo basados en el salario que paga el MIES, entonces no tendríamos suficientes trabajadores sociales, psicólogos y educadores, así que necesitamos más. La situación es realmente mala porque lo que pagan es una pequeña parte de lo que necesitan los niños, niñas y adolescentes”.*

Los fondos gubernamentales destinados a la protección infantil y al cuidado de niños, niñas y adolescentes incluyen el dinero otorgado a proveedores no estatales que administran instalaciones de acogimiento residencial y servicios de extensión para niños, niñas, adolescentes y familias. Los proveedores no estatales también tienen que recaudar fondos adicionales. Afirmar que esto es necesario para complementar las subvenciones gubernamentales, incluso para la prestación de servicios básicos, así como apoyo adicional que los niños, niñas y adolescentes requieran que no esté cubierto por fondos oficiales, como por ejemplo apoyo psicosocial y especializado en salud y educación. Un estudio de 23 instalaciones de acogimiento residencial en diferentes regiones del país encontró que algunos provee-

dores tenían que recaudar un 65% adicional de los fondos necesarios<sup>121</sup>.

Cuando se preguntó a los proveedores no estatales sobre la fuente de fondos adicionales, respondieron unánimemente que sus esfuerzos de recaudación de fondos estaban concentrados en el Ecuador, con un apoyo casi insignificante proveniente de organizaciones internacionales. Algunos apoyos también son proporcionados por negocios comerciales, incluyendo donaciones en especie con materiales.

<sup>121</sup> Oviedo, F. S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de la Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que están en Riesgo o Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en el Ecuador.



# ACTITUDES Y NORMAS CULTURALES QUE AFECTAN EL CUIDADO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



**S**e puede encontrar una excelente comprensión y empatía por la protección infantil y las mejores prácticas para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes entre las profesiones que trabajan en la protección y cuidado infantil. También se entiende que las actitudes paternalistas prevalecen en gran medida dentro del público y algunos profesionales a través de Ecuador. Esto se junta con lo que algunos informantes clave identifican como una cultura de culpa, engendrada por un número de profesionales en relación a familias que no se están adaptando. Como un informante clave señaló, *“si yo tuviera el poder de cambiar algo sería cambiar las actitudes de los equipos ya que siempre piensan que las familias son malas y no fuertes”*.

Muchos informantes clave hablaron de la importancia de una cultura de violencia y cómo esta violencia penetra todos los sectores de la sociedad. Algunos de los comentarios incluyen:

*“La violencia está en todas partes. Es increíble”*

*“La violencia es natural en nuestra sociedad”*

*“Las niñas son las más afectadas por violencia de género por la cultura”*

*“El castigo es la forma de disciplinar”*

*“Creo que el principal argumento para las familias es que pasa en todas las familias. No encontré ningún caso en el que el abogado reconoce que la familia tiene un problema. Pero sí hubo un caso donde un niño fue golpeado tan fuertemente que estuvo incapacitado durante tres días. Esto es visto como algo normal. Por*

*eso no podemos hacer que entiendan la violencia y ellos no entienden la violencia psicológica porque los niños, niñas y adolescentes están bien mientras estén con sus familias”*.

Un estudio reciente realizado en Ecuador mostró información preocupante sobre transferencia intergeneracional de violencia<sup>122</sup>. Por ejemplo, el 18% de los padres incluidos en el estudio fueron testigos cuando sus padres y madres eran maltratados y el 39% de niños, niñas y adolescentes viviendo en hogares donde los padres o cuidadores fueron víctimas de la violencia ahora son objeto de abuso. Esta violencia intergeneracional dentro de las familias fue identificada por los informantes clave como un gran desafío, especialmente en la reinserción de un niño, niña o adolescente inicialmente separados del cuidado familiar por razones de protección.

122 CARE Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Fundación Observatorio Social del Ecuador, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision Ecuador (2016). Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Ecuador 2016. Observatorio Social del Ecuador. Quito. Páginas 92 – 93.

# LECCIONES APRENDIDAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LAS REFORMAS EN CUIDADO INFANTIL



Esta sección del estudio describe las lecciones claves aprendidas en relación con lo que está funcionando o no, y los desafíos y oportunidades para avanzar. Las seis lecciones clave que fueron identificadas incluyen:

1. La prestación de un sistema de protección infantil y cuidado infantil alternativo requiere un compromiso político.
2. La necesidad de abordar la inversión insuficiente en recursos humanos es imprescindible para fortalecer un sistema de protección infantil
3. La necesidad de una variedad de servicios de cuidado efectivos y continuos.
4. La necesidad de mecanismos de vigilancia para prevenir casos innecesarios de colocación en cuidado y asegurar que se seleccione las mejores formas de cuidado.
5. Mejorar el uso de datos y pruebas necesarias como agente de cambio
6. El enfoque de las decisiones de financiamiento perpetúa el uso del acogimiento residencial

## La prestación de un sistema de protección infantil y cuidado infantil alternativo requiere un compromiso político

El proceso de desarrollar, distribuir y continuar aumentando la efectividad del sistema de protección infantil es complejo. Requiere de la voluntad y del compromiso político, así como de suficiente inversión en términos de finanzas, recursos humanos y dedicación y tiempo del lado de las partes interesadas.

Durante los últimos 25 años se invirtió en protección infantil y cuidados alternativos y se han alcanzado logros. La inversión en legislación contribuyó a la fundación de un sistema de cuidado alternativo que ahora responde grandemente a las preocupaciones sobre la protección infantil y no es solo una reacción a la pobreza. Es de entender, sin embargo, que cambios recientes en las leyes y la política, junto con la reestructuración de organismos gubernamentales responsables sea ahora una amenaza para el desarrollo de un sistema nacional de protección infantil que sea capaz de responder efectivamente a niños, niñas y adolescentes afectados por el abuso y la negligencia.

Esta preocupación se atribuye en parte a la nueva política gubernamental que demanda un más amplio acercamiento intergeneracional para la distribución de servicios sociales y otros., y el papel de los previos cuerpos gubernamentales especializados, tales como el MIES, que ahora ha asumido vulnerabilidades de una sección más amplia de la población. Se teme, especialmente en tiempos de recursos excesivamente extendidos, que los servicios ahora no solo carecerán especificidad, sino también que estos cambios significarán un fin a la respuesta especiali-

zada en protección infantil. A esta preocupación se puede añadir los servicios gubernamentales ya extendidos de protección infantil y cuidados alternativos.

Estos son ejemplos de una buena práctica en la provisión de cuidados alternativos, particularmente a través de la inversión de varios proveedores no estatales en términos de conocimiento, mejoras, pilotaje, mejoras en la entrega del servicio, cambios actitudinales positivos, y el deseo de mejorar la experiencia de cuidado y los resultados para los niños, niña y adolescente. Sin embargo, existe una desconexión entre cuerpos estatales que sostienen la responsabilidad general por el desarrollo, monitoreo y entrega de un sistema nacional de protección infantil y muchas de aquellas organizaciones no gubernamentales que promueven prácticas novedosas e innovadoras.

Esta falta de compromiso con un diálogo constructivo es más preocupante a la luz del hecho de que el acogimiento residencial casi en su totalidad, y el creciente servicio de prevención y reinserción, son suministrados por organizaciones no estatales. Una reflexión de informantes clave de proveedores no estatales ha sido como el MIES asume el papel de notario, regulador e inspector de servicios en lugar de asociarse para el desarrollo de cuidados alternativos. Adicionalmente, informantes clave hablaron del estilo de administración jerárquico y burocrático dentro de las organizaciones del Estado y la manera en la que esto asfixia las iniciativas del personal. Además señalaron que los cargos gerenciales son otorgados por intereses políticos y dominan lo que ellos consideran ser una pobre política para la toma de decisiones.

Cambiar esta situación requerirá primeramente que el Estado ecuatoriano reconozca estas preocupaciones y la vo-

luntad y la intervención política desde sus niveles más altos para rectificar.

Esta voluntad política debería, particularmente, ir dirigida a la actual falta de diálogo nacional entre proveedores estatales y no estatales y a encontrar maneras de engendrar futuras posibilidades para una visión estratégica compartida, basándose en la evidencia de las prácticas actuales positivas para la protección infantil y cuidado alternativo. Adicionalmente, un plan estratégico que describe todos los pasos que deben tomarse para lograr reformas en un sistema nacional de protección infantil específico, desarrollado con la plena participación de todas las partes interesadas relevantes, debería considerar todos los aspectos de los siguientes componentes:

- Un marco de referencia legal y regulatorio apropiado y específico para la protección infantil y cuidado alternativo
- Supervisión y coordinación bien administradas de la política y los servicios de protección de la infancia
- Estructuras y mecanismos adecuados para la entrega de servicios de protección infantil
- Suministro de servicios y acceso a cuidado familiar
  - Servicios que ayudan a la prevención de la separación de la familia
  - Establecimiento de formas alternativas de cuidado familiar
  - Servicios que apoyan la reunificación de niños en cuidado alternativo con sus padres y familia
- Adopción
- Manejo de datos y mecanismos de responsabilidad
- Promoción de actitudes y prácticas sociales positivas

## La necesidad de abordar la inversión insuficiente en recursos humanos es imperativa para fortalecer el sistema nacional de protección de la infancia

*“Creo que más que habilidad, los que trabajan con niños en el sistema deberían poseer una convicción social. Pienso que para trabajar en protección especial se debe tener una vocación. Es amor, sacrificio e interés por el bienestar del infante”.*

Una fuerza de trabajo competente incluyendo trabajadores sociales profesionales, es esencial para el suministro efectivo de servicios de protección infantil y del cuidado alternativo adecuado. Existen personas con la pasión, el conocimiento y la experiencia trabajando en diferentes escenarios de cuidado y agencias de protección a lo largo y ancho de Ecuador. Sin embargo, existen también reportes sobre la carencia de destrezas y capacidades de varios miembros entre el personal de protección infantil y cuidado alternativo.

Proveedores no estatales han expresado una preocupación particular sobre las competencias del personal dentro de las agencias de protección infantil y cuidado alternativo que funcionan bajo la responsabilidad del MIES. Adicionalmente, es importante señalar el principal papel que tiene el sistema judicial y sus equipos técnicos en la toma de decisiones con respecto al cuidado de los niños, niñas y adolescentes y el apoyo a las familias, por esta razón es de suma importancia promover acciones formativas y de cooperación intersectorial que permita que los jueces tenga las habilidades y el entrenamiento necesarios en lo que respecta a derechos y protección infantil.

Adicionalmente, las disposiciones legales y políticas que dan primacía al cuidado en la familia y en alternativas familiares en caso de ser necesario, no son necesariamente reflejadas en las actitudes de algunos profesionales, o incluso en miembros del público general. De esta manera, las preocupaciones se relacionan con las actitudes paternalistas de algunos profesionales, especialmente cuando se junta con la carencia de herramientas y mecanismos que podrían contradecir la subjetividad individual impactando en el proceso de toma de decisiones en torno a los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

No obstante, es importante también reconocer los retos que deben enfrentar los empleados estatales en particular. Estos incluyen: escasez de personal; cargas de trabajo elevadas y rotación de personal; poca motivación, especialmente por parte de los profesionales del cuidado que ven los cambios recientes como perjudiciales para la protección del infantil; pobre cooperación de otros colegas del sector; poco acceso a la capacitación y al desarrollo de habilidades; y un estilo de gestión burocrático que limita la motivación y la innovación. Al respecto, no es necesario tan solo que el Estado invierta en destrezas y capacidades, sino también debe abordar otras deficiencias sistemáticas tales como el número de trabajadores sociales y personal de relevancia, el incremento en la capacidad de supervisión y mejorar los enfoques inter-seccionales y cooperación en la entrega del servicio. Respecto a esta última preocupación, es importante que los proveedores de servicios gubernamentales y no estatales fortalezcan la capacidad de los trabajadores sociales, pero también de todos los encargados de la protección de la infancia, incluidos jueces, abogados, trabajadores residenciales, policías, especialistas psicosociales, formadores, responsables políticos y gerentes.

Aunque existen varias universidades en Ecuador que son reconocidas por su profesionalismo y sus esfuerzos por elevar la calidad del entrenamiento en trabajo social, sin embargo se necesita un mayor esfuerzo significativo para elevar las diferentes formas de entrenamiento que mejorarán el cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes. La sensibilización a través de la capacitación y el aumento de conocimiento contribuirá también a cambiar las pobres y arraigadas actitudes que los profesionales tienen hacia los niños y las familias vulnerables.



## La necesidad de una **variedad de servicios eficaces y continuos** de cuidado

Para asegurar que las formas más idóneas de cuidado alternativo estén fundadas en una rigurosa toma de decisiones, según el caso, es necesario tener opciones para un cuidado continuo en el caso comprobado de que las familias no pueden cuidar a sus hijos e hijas. No obstante existen algunas limitaciones al respecto pues, para muchos de los actores del sistema de protección, la única opción existente es el cuidado alternativo de tipo institucional. A pesar de que instancias como el MIES han tenido la voluntad de generar otras alternativas, como el acogimiento familiar realizando una inversión en un proyecto piloto para definir la eficacia de esta alternativa, estas no han tenido resultados positivos. Esto significa que no existen opciones a corto o largo plazo de cuidado alternativo en un ámbito familiar para los niños, niñas y adolescentes en Ecuador.

Dentro de la política de ley, hay un mandato para que todas las decisiones se tomen según el interés superior del niño, el derecho a vivir en un ambiente familiar y la provisión de una variedad de opciones de cuidado alternativo. Por ejemplo, el apoyo de la familia extendida en el cuidado del niño es reconocido como una opción preferida cuando los niños no pueden vivir con sus padres. Sin embargo, esta política no se lleva a cabo debido a factores tales como las grandes cantidades de fondos gubernamentales que se utilizan para el acogimiento residencial en lugar de ser destinado a la prevención, reintegración y apoyo en el cuidado por parte de la familia extendida, así como la carencia de servicios disponibles para facilitar y apoyar tales opciones de cuidado.

En términos de calidad de las actuales opciones de acogimiento residencial, existen notorias diferencias que están siendo ofrecidas por diferentes proveedores a lo largo del país. Esto incluye variación en cuanto al ambiente físico, tamaño de las instalaciones, rango y capacidad del personal así como la calidad individual del cuidado que se ofrece al niño o niña. Es reconocido que algunas variaciones de instalaciones de acogimiento residencial de menor o mayor calidad podrían ser más adecuada para ciertos niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, es también reconocido que para la gran mayoría, de preferencia debería haber opciones de cuidado en ambiente familiar antes que colocaciones en residencias.

El Gobierno debe reiterar en toda la legislación nacional y los planes estratégicos y de política, un enfoque específico y apoyo a los niños cuyos derechos de protección son violados. Además, debe proporcionar toda la inversión necesaria en servicios que prevengan y respondan a estas violaciones y garanticen la provisión de una gama de servicios de cuidado alternativo de alta calidad, centrándose principalmente en opciones basadas en la familia que cumplan con los principios de la UNCRC y las Directrices de la ONU para el Cuidado alternativo de los niños. Además, se deben hacer esfuerzos adicionales para asegurar que los niños que ya reciben cuidado alternativo tengan la oportunidad de regresar a sus familias de manera rápida y segura cuando sea posible.

## **La necesidad de mecanismos de vigilancia para prevenir la innecesaria colocación en cuidado y asegurar que se seleccione las mejores formas de cuidado**

El establecimiento de mecanismos de vigilancia es significativo e instrumental para prevenir la separación innecesaria de la familia y asegurar que se provea el cuidado alternativo más adecuado para cada niño de manera individual según sea necesario. Un requerimiento fundamental para alcanzar estos principios no es solo contar con un personal diestro en la implementación de todos los aspectos de vigilancia y suficiente inversión financiera en la provisión del servicio, sino también el desarrollo y la implementación efectiva de herramientas de manejo de casos, procedimientos y mecanismos.

Una debilidad principal en la provisión de protección y cuidado infantil es la carencia de una metodología y aplicación sistemática de todos los aspectos del manejo del caso, especialmente aquellos relacionados con evaluaciones y la toma de decisiones informadas para el interés superior del niño, junto con la adecuada planeación del cuidado. Adicionalmente, se entiende que la participación de los niños y sus familias en estos procesos es particularmente débil. Esta situación está llevando a procesos de toma de decisiones en los cuales un alto grado de subjetividad está siendo aplicado, especialmente por aquellos que carecen de la experiencia, competencias y actitudes positivas que ayudan a garantizar las decisiones más adecuadas y necesarias para cada niño. Otra preocupación es que una referencia, evaluación y toma

de decisiones débil puede resultar en la falta de identificación y apoyo para muchos niños, niñas y adolescentes que están en necesidad de servicios de protección.

La diseminación efectiva y el entendimiento de estándares técnicos nacionales de protección es también esencial para realizar la entrega, regulación y monitoreo de calidad competentes para el cuidado alternativo. Mientras algunas regulaciones clave y estándares técnicos nacionales y regulaciones para procesos de protección y servicios de cuidado están en su lugar, mayor inversión es necesaria para la mejora de dichas orientaciones estatutarias y su aplicación efectiva.

La atención y protección de los niños es responsabilidad de múltiples actores, incluidos padres, familiares, maestros, trabajadores de la salud, médicos, trabajadores sociales, abogados, policías y otros profesionales. Se necesitan esfuerzos multisectoriales para asegurar que todos los que tienen responsabilidades estén capacitados y trabajen juntos para aplicar los mismos estándares, metodologías y procedimientos de manejo de casos.

En resumen, se reconoce que se necesitan más atención e inversión en todos los aspectos de la orientación legal, los procedimientos técnicos, las normas operacionales y los mecanismos de aseguramiento de la calidad para garantizar una mejor toma de decisiones que impida la entrada innecesaria en el cuidado alternativo y proporcione las respuestas más adecuadas para los niños, niñas y adolescentes que necesitan protección y apoyo.

## Mejora del uso de datos y pruebas necesarias como agente de cambio

El Estado ecuatoriano, a través del MIES, utiliza los datos de registro y atención generados por las organizaciones proveedoras de servicios para producir informes estadísticos y otros informes sobre la protección infantil y el cuidado alternativo. Sin embargo, la información recopilada para este estudio sugiere que el Estado no comparte fácilmente los datos sobre la protección infantil entre los profesionales de la protección de la infancia o el público en general. El

uso de datos y pruebas de lo que funciona son esenciales para informar sobre legislación, políticas, planificación estratégica y prestación de servicios eficaces y pertinentes. La actual falta de propagación de información y análisis de datos en Ecuador plantea las preguntas sobre cuán efectivamente se los está utilizando para informar sobre políticas y planificación a nivel nacional y local. Para abordar este tema, no solo se requieren mejoras en la gama de métodos de recolección de datos, particularmente incorporar información cualitativa adicional, sino que también será importante el compartir los datos y el análisis entre los profe-

sionales de protección y cuidado alternativo para informar una mejor planificación y práctica.

## El enfoque de las decisiones de financiamiento perpetúa el uso del acogimiento residencial

Tal como se indica en este estudio, el uso de acogimiento residencial recibe sustancialmente más fondos gubernamentales que los servicios de prevención, reintegración y otros servicios de apoyo familiar. Además, los proveedores no estatales de instalaciones residenciales han identificado cómo los fondos que reciben no permiten la provisión del estándar de atención requerido por las Normas Técnicas del Estado. Como consecuencia, los esfuerzos son colocados en la recaudación de fondos adicionales.

La forma en que los fondos del Estado se proporcionan sobre una base per cápita también se ha identificado como una posible motivación para los proveedores de instalaciones residenciales que tienen un interés en mantener a tantos niños como sea posible en su cuidado.

La asignación de fondos y el control y la regulación de los gastos para la provisión de servicios de cuidado infantil es una decisión política. Si se quiere reducir el número de niños alojados en establecimientos residenciales, aumentar la prestación de cuidado alternativo adecuado basado en la familia, mejorar la calidad de los servicios que impiden la separación innecesaria de la familia y apoyar la reintegración familiar, el Estado debe revisar la forma en que los fondos se asignan e incrementar los recursos financieros para los servicios que ponen fin al dominio del acogimiento residencial.



# RECOMENDACIONES



1. Deben hacerse **todos los esfuerzos para invertir en reformas** y lograr esfuerzos multisectoriales para fortalecer todos los componentes del sistema de protección infantil en Ecuador.
2. El Estado, en alianza con proveedores no estatales, debería **incrementar la inversión en modalidades de cuidado de alta calidad** basadas en la familia, prevención de la separación familiar y servicios de reinserción.
3. El Estado debería **desarrollar un plan estratégico para la desinstitucionalización**, con plazos determinados.
4. Esfuerzos colaborativos entre instancias estatales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y escuelas de trabajo social deberían establecerse para seguir fortaleciendo y ampliando la **capacitación y acreditación de trabajadores sociales y demás profesionales** incluyendo el sistema judicial, involucrado en protección y cuidado infantil.
5. El Estado debería **mejorar y estandarizar el uso de mecanismos intersectoriales de gestión** de casos que salvaguarden los procesos de vigilancia, incluidos los de referencia, evaluación y planificación de la atención, monitoreo y evaluación.
6. El Estado debería tener una política adecuada para el **registro, control y actualización de las bases de datos de niños, niñas y adolescentes y sus familias** recolectados para informar sobre la política y planificación basadas en evidencia, incluyendo la triangulación y análisis de datos cualitativos, cuantitativos y longitudinales, información con la que se pueden desarrollar indicadores para el cambio y medirse resultados sobre los niños, niñas y adolescentes.
7. El Estado y los profesionales involucrados en la atención a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar deberían **incrementar sus esfuerzos de para consultar e involucrar a niños, niñas, adolescentes, y sus familias** para asegurar la toma de decisiones basadas en su interés superior.

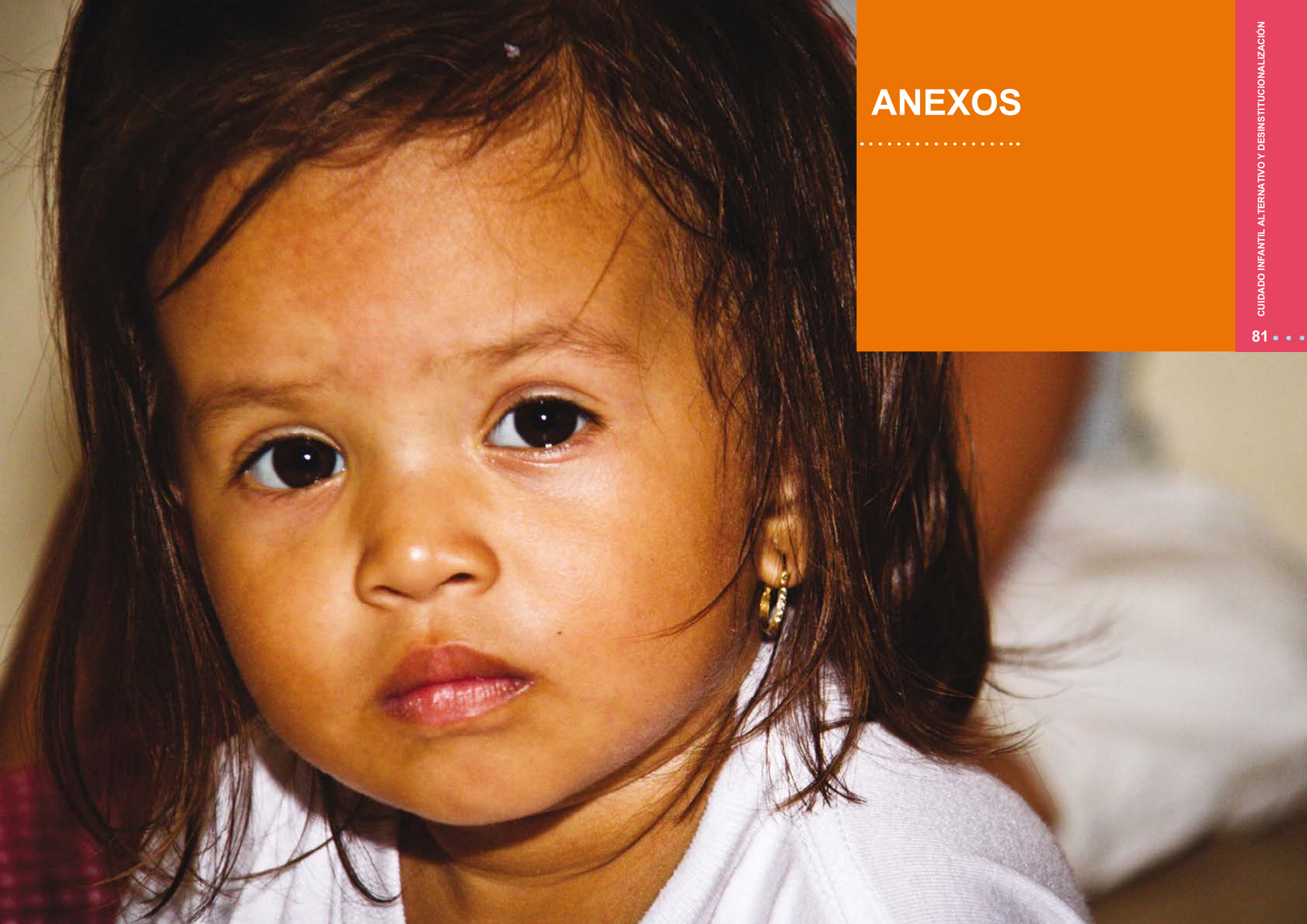


# REFERENCIAS

- Derechos del Niño, Ecuador, Marzo 2016.
- Acosta et al. (2009) My Opinion Matters: A Study on the Impact of Paternal and Maternal Migration on the Lives of Adolescents and their Families
- Acuerdo Ministerial (2015) AM No.000080, Ministry of Economic and Social Inclusion. Quito: Ecuador
- Alternative Report on the Fulfilment of the Convention on Child Rights and its Facultative Protocols by the Ecuadorian Government, Prepared by the people and Social Organizations of Ecuador. October, 2016.
- Calero Terán, P. (2016). Insumo para el Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Estado Ecuatoriano. Corporación de Estudios Decide. Aldeas Infantiles SOS & UNICEF. Quito: Ecuador.
- Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N. (2012). Avanzando en la implementación de las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños” Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.CARE Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional,
- Fundación Observatorio Social del Ecuador, Plan Internacional, Save the Children Ecuador, UNICEF y World Vision Ecuador. Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Observatorio Social del Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y otros (2014) La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Observatorio Social del Ecuador.
- Fierro, S.O. (2015) La Actualización de La Información Respecto del Análisis de La Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que Están en Riesgo O Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en El Ecuador.
- Foro de ONGs de Patrocinio, Plan Internacional Ecuador, Corporación de Estudios DECIDE (2016). Informe de la consulta realizada a niños, niñas y adolescentes de los programas de las organizaciones del Foro de ONGS y Aldeas SOS sobre el cumplimiento de sus derechos. Quito: Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito
- Morlchetti, A. (2013) Comprehensive Child Protection Systems: Legal basis and current practice in Latin America and the Caribbean. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. ECLAC) & UNICEF. Santiago: Chile Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35884/1/S2013594\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35884/1/S2013594_en.pdf)
- Oswaldo, A. L.E. (2014) La adopción como mecanismo jurídico para fortalecer el desarrollo integral de los niños niñas y adolescents. Universidad Central del Ecuador , Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales Carrera de Derecho
- Oviedo, F. S. (2015) La Actualización de la Información Respecto del Análisis de la Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que están en Riesgo o Han Perdido el Cuidado Parental de Sus Padres en el Ecuador.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (2014) Agenda Nacional Para La Igualdad Intergeneracional 2013-2017
- Aldeas Infantiles SOS Internacional (2009). Mi opinion importa: Un estudio en el impacto de migración maternal y paterna en la vida de adolescents y sus familias. Innsbruck: Austria.
- Resolución 1 del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. RO. 732 de 13 de abril de 2016. Artículo 4.
- Resolución No. 006-2013 del Consejo de la Judicatura, de 12 de enero de 2013,
- UNICEF Ecuador (2014) UNICEF Ecuador Country programme document 2015-2018 disponible en: [http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador\\_CPD-Final\\_approved-EN.pdf](http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL13-Ecuador_CPD-Final_approved-EN.pdf)
- Asamblea General de la ONU (2009) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños
- Walmsley, W. (2008) Diario de la Antropología Latinoamericana y del Caribe. Vol. 13 (1), pp. 168–195.







# ANEXOS

---

# ANEXO 1

## Instrumentos de investigación utilizados con informantes clave

### Hoja Informativa para el Participante

Dra. Chrissie Gale  
 Universidad de Strathclyde  
 Edificio Lord Hope  
 141 St. James Road  
 Glasgow  
 Escocia

Mi nombre es Dra. Chrissie Gale. La comisión Europea y Aldeas Infantiles SOS me han pedido que realice un estudio sobre cuidado alternativo de niños en Ecuador.

Quisiera invitarlos a participar en esta investigación. Para que puedan tomar una decisión informada sobre la participación, esta hoja informativa les dará a conocer más detalles.

Por favor, no duden en preguntar si tiene alguna pregunta o de solicitar información adicional que pudiesen necesitar antes de decidir si participar o no.

#### ¿De qué se trata este estudio?

El objetivo de este estudio es el de ganar entendimiento cuidado alternativo de niños en Ecuador.

#### ¿Por qué ha sido contactado?

Ha sido contactado por su conocimiento profesional, interés y entendimiento de la reforma en el cuidado de niños en su propio país.

#### ¿Qué comprende mi participación?

Estamos solicitando que usted participe en una entrevista. La entrevista se tratará sobre cuidado alternativo de niños en su país. La entrevista no debe durar más de una hora en total.

Estamos particularmente interesados en comprender la situación de los niños en cuidado alternativo, dónde están y la razón que motivó la decisión de colocarlos allí. También estamos interesados en comprender los servicios disponibles para prevenir que los niños sean separados del cuidado de sus padres. Adicionalmente, nos gustaría entender las reformas en el cuidado de niños que se han llevado a cabo en su país en los pasados 5 años y cuáles cree usted que fueron los retos y los aciertos del programa y sus políticas.

#### ¿Cómo puedo informar sobre mi decisión de participar o no?

Antes de la entrevista, usted recibirá un formulario con preguntas acerca de su deseo de participar. Si usted está de acuerdo con proceder a la entrevista le solicitaremos que firme el formulario. Si usted accede a participar puede también decidir si prefiere o no responder alguna determinada pregunta durante la entrevista.

#### Confidencialidad

Si usted desea que su nombre no sea mencionado en el reporte de la investigación puede indicarlo así en el formulario de consentimiento.

Si usted está de acuerdo, nos gustaría grabar la entrevista de forma digital.

No se distribuirán copias de la entrevista a otras personas que no consten dentro de los investigadores.

Gracias.

## Formulario de Consentimiento para profesionales y cuidadores

### Estudio de Cuidado Alternativo de niños en Ecuador

Por favor, responda a las siguientes preguntas de acuerdo a su conocimiento

Confirmando que:

SI NO

	SI	NO
Entiendo lo que comprende mi participación y cómo será utilizada la información que yo facilite.		
Entiendo que mi participación es completamente voluntaria y soy libre de retirarme como participante en cualquier momento.		
Estoy de acuerdo con que la información que yo facilite sea utilizada en un informe de investigación.		
Estoy de acuerdo con que se utilice mi nombre en el informe de la investigación si hay un pedido adicional.		
Estoy de acuerdo con que se grabe mi entrevista.		

Por la presente doy pleno y libre consentimiento de mi participación en este estudio.

Firma del participante: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Nombre en letra imprenta: \_\_\_\_\_

Devolver a: Chrissie Gale, Universidad de Strathclyde, Glasgow, Escocia

## ANEXO 2

### Instrumentos de investigación para ser utilizados con niños y jóvenes

#### Texto del panfleto informativo para niños sobre la toma de decisiones

##### ¿Para qué es este panfleto?

Este panfleto es para ayudarte a comprender de qué se trata nuestra investigación y por qué estamos interesados en saber lo que usted tiene que decir al respecto.

##### ¿Qué es investigar?

Investigar es conocer más sobre algo – es como explorar

##### ¿De qué se trata esta investigación?

Esta investigación trata sobre los niños y las decisiones que se toman sobre ellos. Es especialmente sobre las decisiones que se toman cuando el niño es cuidado en otro lugar que no es su casa.

##### ¿Quién toma las decisiones sobre dónde vives, qué haces?

##### ¿Cuán involucrado puede estar alguien en la toma de decisiones?

*Es sobre niños entre las edades de 10 a 17 años.*

##### ¿Por qué estamos haciendo esta investigación?

Creemos que es importante escuchar a los niños. Nos gustaría escuchar sobre su experiencia.

##### ¿Quiénes somos?

Mi nombre es Chrissie Gale y he trabajado con niños en ocasiones anteriores. Trabajo con los trabajadores sociales en una universidad de Escocia, Reino Unido.

##### ¿Qué haremos?

Queremos conocer unos 45 niños para escuchar sus opiniones. Todos los niños tienen entre 10 y 17 años y a la mayoría los cuidan lejos de sus hogares. Esperamos conocer niños, niñas y adolescentes.

##### ¿Serás uno de ellos?

Esperamos que quieras conocernos. Le pediremos a tus cuidadores que te pregunten si estarías de acuerdo con conocernos.

##### ¿Cómo serán los encuentros?

Esperamos que nuestros encuentros sean interesantes y divertidos. Contamos con varias que pueden ayudarte a pensar sobre tu experiencia del lugar donde vives, quién ha tomado decisiones sobre tu vida, y qué piensas tú al respecto.

##### ¿Si te encuentras con nosotros, conocerás a otros niños?

Sí, nos gustaría invitarte a participar de un grupo de unos 10 niños. Todos estos niños tendrán aproximadamente tu misma edad y habrán tenido experiencias similares a la tuya.

*Creemos que para algunos niños será más fácil decir lo que piensan si están con otros niños. Además, será divertido e interesante.*

##### ¿A quién se le contará lo que tú dices?

Todo lo que nos digas en nuestros encuentros será confidencial. Esto quiere decir que no le diremos a nadie más lo que nos cuentas.

Sin embargo, si estás de acuerdo nos gustaría grabar nuestras reuniones. Esto nos facilitará el recordar lo que nos dices. No permitiremos a nadie más escuchar las grabaciones.

##### ¿Cómo les daremos a saber a otras personas lo que piensan los niños?

Otras personas están muy interesadas en saber lo que piensan los niños. Por eso escribiremos varios reportes sobre lo que los niños han dicho que es importante para ellos, pero no revelaremos ningún nombre.

Además, esperamos que quieras hacer algo para que los adultos escuchen o lean sobre lo que los niños piensan.

##### ¿Qué pasará después?

Si estás dispuesto a conocernos haremos los arreglos necesarios contigo y con tus cuidadores.

### ¿Estás en la obligación de conocernos?

No, es tu decisión si participas o no. Siempre serás quien decide si quieres conocernos.

### ¿Por qué deberías conocernos?

- Es una oportunidad para decir lo que piensas
- Tus opiniones serán tomadas muy en serio
- Esperamos que los encuentros sean interesantes y divertidos

## Mi participación

### ¿Quién soy?

Mi nombre es Chrissie y trabajo en la Universidad de Strathclyde en un país llamado Escocia. Estoy visitando Ecuador para hacer una valoración del cuidado de los niños en tu país.

(Foto) Esta soy yo

### ¿De qué nos gustaría conversar?

Hoy quisiera conocer un poco sobre ti. A lo mejor tú quieres preguntarme algunas cosas también. Pero no debes hablar acerca de nada privado si no quieres. Tú puedes decidir sobre qué quieres hablar o no hablar. Estas son algunas de mis ideas de los temas que podríamos hablar...

### ¿Quién es importante para ti?

Por ejemplo, quiénes son las personas de importancia en tu vida y si tienes preocupaciones a quién acudes.

### ¿Qué clase de cosas o personas crees que podrían ayudarte a ti y a otros niños y jóvenes?

### ¿Quién sabrá lo que he dicho?

Si estás de acuerdo escribiremos algunas cosas. Eso es solo para poder recordar lo que hicimos cuando estuvimos juntos. No utilizaré tu verdadero nombre.

### OK, quiero hacerlo

Si estás contento de poder hablar conmigo te pediría que escribas tu nombre en el siguiente formulario.

## Mi Formulario de Consentimiento

Mi nombre es \_\_\_\_\_ y me alegra que puedas conocerme para contarte más sobre mí.

Mi firma: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

¡Gracias! ☺

## ANEXO 3

## Contenido del Código para Niños y Adolescentes del Ecuador del año 2003

**Extracto del Código para Niños y Adolescentes (2003)<sup>123</sup>:**

El 3 de enero, 2003, el Congreso Nacional adoptó el código para Niños y Adolescentes, el cual, en su primer artículo, establece, como propósito general, la protección integral que el estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños y adolescentes que viven en Ecuador, para así alcanzar su desarrollo completo y el pleno goce de sus derechos. En consecuencia, el Código regula el ejercicio los derechos, deberes y responsabilidades de los niños y adolescentes y los medios para que éstos sean efectivos, garantizándolos y protegiéndolos de acuerdo con el Principio del Interés Superior del Niño y la doctrina de protección integral.

El artículo 12 del Código para Niños y Adolescentes establece la prioridad absoluta de niños y adolescentes en la formulación y la implementación de políticas públicas y la provisión de recursos, asegurando su acceso preferencial a los servicios públicos y a cualquier tipo de atención que pudiesen necesitar. También establece claramente que niños y adolescentes están sujetos a derechos, y que los derechos de los niños y adolescentes son asuntos de política pública, independiente, indivisible, inalienable y no negociable. (Artículos 15 y 16)

El código para niños y adolescentes refleja el Comité de los Derechos de los Niños adecuadamente, al reconocer los principios de interés superior, participación, ejercicio progresivo de los derechos de acuerdo al grado de desarrollo y madurez, y supervivencia y desarrollo. Además, la Sección III (Libro 1), sobre los derechos, obligaciones y garantías, está dividido en capítulos sobre derechos relacionados a la supervivencia, derechos relacionados al desarrollo, derechos de protección y derechos de participación.

El Código para Niños y Adolescentes establece cinco tipos de política de protección integral: (1) Básica, política social fundamental que se refiere a las condiciones universales y servicios a los cuales tienen derecho todos los niños y adolescentes; (2) Políticas de cuidado de emergencia al respecto de los servicios para niños y adolescentes en pobreza extrema, severa crisis socioeconómica, o que han sido afectados por desastres naturales; (3) Políticas de protección especial, enfocadas en preservar y restaurar los derechos en situaciones de amenaza o maltrato, abuso y/o explotación sexual; (4) Políticas para la defensa, protección y refuerzo de los derechos de niños y adolescentes; y (5) Políticas sobre la participación, orientada hacia la construcción de la ciudadanía.

El código para niños y adolescentes establece el Sistema Nacional Descentralizado para la Protección Integral de Niños y Adolescentes, al cual define como un conjunto armónico y coordinado de organizaciones, entidades y servicios públicos y privados que definen, implementan, controlan y evalúan las políticas, los planes, programas y acciones con la intención de garantizar la protección integral de niños y adolescentes.

El Código para Niños y Adolescentes establece los tres niveles de organizaciones responsables por la implementación de protección infantil incluyendo el Consejo Nacional de Niños y Adolescentes (aunque este Consejo ya no existe: ha sido reemplazado por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional), y los Consejos Cantonales para Niños y Adolescentes (aunque estos consejos han sido reemplazados por el Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos y ya no se especializan en temas de infancia y adolescencia), Consejo de Protección Cantonal, Administración de Justicia Especializada en Niños y Adolescentes y Defensores Comunales de Niños y Adolescentes. También permite la implementación por parte de proveedores no estatales.

123 Morlachetti, A. (2013) Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & UNICEF.

Las entidades públicas y privadas de provisión de cuidado en el Sistema Nacional de Protección – definidas como organizaciones para la implementación de políticas, planes, programas y proyectos – están a cargo de implementar políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y correctivas, de acuerdo con las políticas y planes definidos por las organizaciones competentes y las instrucciones de la autoridad que legalizó su funcionamiento (Artículos 212 y 213).

Los artículos 298 y 304 proveen una explicación detallada del origen de los recursos presupuestarios para financiar las instituciones del estado del Sistema Nacional de Protección creado por el Código de la Infancia<sup>124</sup>. El presupuesto del Consejo Nacional para Niños y Adolescentes debe ser financiado con recursos del Presupuesto Nacional del Estado, y está explícitamente establecido que el estado debe proveer los fondos para la operación del Consejo Nacional. A nivel del Consejo Cantonal, el financiamiento proviene del Municipio.

124 Estos artículos, sin embargo, han sido denigrados debido a las diferentes provisiones en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad – LOCI

## ANEXO 4

Extractos de la Guía Técnica emitida por el Estado ecuatoriano sobre procedimientos para la entrada de niños en el acogimiento residencial<sup>125</sup>

ACCIÓN	PERIODO DE TIEMPO
Si el niño que entra en el sistema no tiene una medida judicial de protección, se debería adjuntar un reporte preliminar de trabajo social a una aplicación del representante legal y dirigirla a la autoridad competente para emitir la medida de protección	72 horas
Si el niño o adolescente ingresa a la instalación residencial bajo una medida de protección administrativa para “custodia de emergencia” el representante legal debe informar a la autoridad competente, adjuntando el reporte social preliminar y otros documentos de respaldo con los cuales ingresó el niño para que la medida de protección correspondiente pueda ser resuelta	72 horas
El desarrollo y la implementación del Plan Integral de Cuidado deberían desarrollarse para cada niño en conjunto con el mismo y respetando el principio de interés superior	A 15 días del ingreso
El arribo del niño en la institución de cuidado debe ser seguido por una investigación social extendida; un diagnóstico psicológico inicial debe complementar los datos preliminares para informar a la autoridad competente sobre la situación social del niño	Durante los primeros 30 días
Si el investigador no logra localizar o identificar al padre o a la madre o a la familia extendida, esto debe ser comunicado a la autoridad competente para continuar con el proceso de clarificación del estado legal del niño	Durante los primeros 30 días
Monitoreo y evaluación integral continuo del Plan de Cuidado de la Infancia para la intervención psicosocial y legal del proceso hasta la salida del niño o adolescente	Al momento de la última medida relacionada a la colocación
Desarrollo en conjunto entre la familia y el personal técnico para desarrollar un Plan Familiar Global	Empezando con 45 días
Implementación, monitoreo y evaluación del Plan Familiar Global por parte de la familia y quienes trabajan en el cuidado (Trabajador social/Psicólogo/Educador)	Por un máximo de 120 días

125 Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014) Norma Técnica de Protección Especial, Servicios de Acogimiento Institucional. Ecuador: Quito página 12







ALDEAS  
INFANTILES SOS  
ECUADOR



ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR  
**Dirección:** Calle Veracruz N34-102 y Av. América.  
Quito-Ecuador.  
**Teléfonos:** (02) 3316850/3316583  
**Correo Electrónico:** [infosos@aldeasinfantiles.org.ec](mailto:infosos@aldeasinfantiles.org.ec)

[WWW.ALDEASINFANTILES.ORG.EC](http://WWW.ALDEASINFANTILES.ORG.EC)