



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE  
LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

**ÁREA SOCIO-HUMANÍSTICA**

**TÍTULO DE MAGISTER EN GESTIÓN Y DESARROLLO  
SOCIAL**

**Aplicación del modelo de acogimiento institucional desde un enfoque  
de derechos en entidades públicas y privadas para la atención de niños,  
niñas y adolescentes en la ciudad de Guayaquil**

**TRABAJO DE TITULACIÓN**

**AUTORA: González Bustamante, Tanya Maryuri**

**DIRECTORA: Lutsak Yaroslova, Natalia Vladimirovna, Mgs.**

**CENTRO UNIVERSITARIO GUAYAQUIL**

**2019**



*Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>*

2019

## APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

**Magister**

**Natalia Vladimirovna Lutsak Yaroslova**

**DOCENTE DE LA TITULACIÓN**

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación, denominado: **Aplicación del modelo de acogimiento institucional desde un enfoque de derechos en entidades públicas y privadas para la atención de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Guayaquil**, realizado por **Tanya Maryuri González Bustamante**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, noviembre de 2019

f) .....

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo **González Bustamante Tanya Maryuri** declaro ser autora del presente trabajo de titulación: **Aplicación del modelo de acogimiento institucional desde un enfoque de derechos en entidades públicas y privadas para la atención de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Guayaquil**, de la Titulación **Magister en Gestión y Desarrollo Social**, siendo **Mgs. Lutsak Natalia Vladimirovna**, directora del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además, certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: *“Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”*.

f. ....  
Autora: **González Bustamante Tanya Maryuri**  
**Cédula: 0907317317**

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo académico a mi Madre, como un homenaje a su esfuerzo de vida, por su entrega, para hacer de mí hoy la persona, el ser humano integro que soy.

Igualmente quiero a través de esta tesis, honrar la memoria de mi padre, un hombre sencillo que me enseñó el valor del trabajo, de la responsabilidad, del pensar en los demás

*“Su semilla dio frutos”.*

Los amo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios, el centro de mi vida, porque me dio sabiduría para concluir con el desarrollo de esta tesis.

Gratitud eterna a mi madre, hermanos y sobrinos, a mis compas de siempre, por apoyarme de distinta manera, cada día, cada noche, para lograr este objetivo de vida.

Asimismo, agradezco a los equipos de las casas hogares por todo el tiempo proporcionado para levantar la información, pero principalmente por la libertad y espontaneidad de los diálogos, sin su colaboración no se hubiesen podido generar todos los aportes que se relatan en este documento.

Agradezco a los niños, niñas y adolescentes que son inspiración en mi vida.

Deseo agradecer también a la Dra. Natalia Lutsak, quien ha sido un pilar para concluir este trabajo de investigación, no solo por sus saberes sino por toda su motivación con una de sus frases inolvidables: ¡Ánimo, ya falta poco!

Gracias de corazón a todos y todas.

## INDICE DE CONTENIDOS

APROBACIÓN DE LA DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN .....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS .....	iii
DEDICATORIA .....	iv
AGRADECIMIENTOS .....	v
INDICE DE CONTENIDOS .....	vi
ÍNDICE DE FIGURAS .....	ix
ÍNDICE DE TABLAS .....	x
ABREVIATURAS .....	xi
RESUMEN .....	1
ABSTRACT .....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO I. PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES .....	10
1.1. Marco normativo internacional sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes .....	11
1.1.1. Primera Declaración sobre los Derechos del Niño .....	12
1.1.2. Los Derechos Humanos .....	12
1.1.3. Declaración de los Derechos del Niño .....	14
1.2. Convención de los Derechos del Niño y sus principios rectores .....	14
1.2.1. Igualdad y no Discriminación .....	16
1.2.2. Interés Superior del Niño: un derecho, un principio y una norma .....	16
1.2.3. Derecho a la Vida, la Supervivencia y al Desarrollo .....	18
1.2.4. A ser escuchados .....	18
1.3. Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado .....	19
1.3.1. El principio de necesidad .....	21
1.3.2. El principio de idoneidad .....	22
1.4. Del Paradigma de la Tutela al Paradigma de la Protección Integral .....	22
1.4.1. Doctrina de la Situación Irregular .....	23
1.4.2. Doctrina de la Protección Integral .....	24
1.4.3. Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia bajo la Doctrina de Protección Integral .....	27
CAPITULO II. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DEL MEDIO FAMILIAR Y EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA .....	29
2.1. Derecho a Vivir en familia de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental ....	30
2.1.1. Importancia del apego en la vida de los niños, niñas y adolescentes .....	32
2.1.2. Apego y Familia .....	34
2.2. La Familia como Sistema desde el modelo ecológico .....	35
2.2.1. La familia como sistema .....	36
2.2.2. La familia desde el modelo ecológico-sistémico .....	37
2.3. Contextos familiares que limitan el cuidado parental de niños, niñas y adolescentes .....	38
CAPITULO III. PROTECCIÓN ESPECIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ECUADOR .....	42
3.1. Indicadores sobre la situación de los derechos a la supervivencia y protección de los niños, niñas y adolescentes .....	44
3.2. Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia .....	51
3.2.1. Protección Especial como Política de Protección Integral .....	55
3.2.2. Medidas de Protección .....	57
3.2.3. El Acogimiento Institucional .....	59
3.3. La Norma Técnica y el Modelo de Atención de Acogimiento Institucional y las Directrices de Naciones Unidas .....	60
3.3.1. La Norma Técnica de Acogimiento Institucional .....	61
3.3.2. El Modelo de Atención de acogimiento institucional .....	62

3.3.3. Relación entre Norma Técnica, Modelo de Atención de Acogimiento Institucional, Protección Integral y Directrices de Naciones Unidas .....	63
3.3.4. Correspondencia de criterios para la protección y cuidado de niños privados del medio familiar .....	64
3.4. Mirada a la situación de los niños, niñas y adolescentes en unidades de acogimiento institucional a nivel nacional.....	66
3.4.1. Cobertura .....	67
3.4.2. Motivo de ingreso .....	68
3.4.3. Género y Etnia.....	69
3.4.4. Rango de edad .....	69
3.4.5. Tiempo de permanencia .....	70
3.4.6. Inserción educativa.....	71
3.4.7. Estado de salud.....	72
<b>CAPITULO IV. APLICACIÓN DE LA NORMA TÉCNICA Y MODELO DE ATENCIÓN DEL SERVICIO DE ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL.....</b>	<b>74</b>
4.1. Caracterización de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar en casas de acogimiento institucional en la ciudad de Guayaquil .....	76
4.4.1. Casas de acogimiento institucional.....	77
4.4.2. Cobertura .....	79
4.4.3. Género y Etnia.....	80
4.4.4. Rango de edad .....	81
4.4.5. Motivo de ingreso .....	82
4.4.6. Tiempo de permanencia .....	83
4.2. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.....	86
4.3. Estado de cumplimiento de los derechos según aplicación de la Norma Técnica y Modelo de Atención en unidades de acogimiento institucional.....	89
4.3.1. Nivel de Conocimiento de la Norma Técnica, Modelo de Atención, Principios y Enfoques del servicio de acogimiento institucional.....	90
4.3.2. Acciones que se realizan al ingreso en una casa de acogimiento.....	91
4.3.3. Regularización de la medida de protección al ingreso en la casa de acogimiento.....	92
4.3.4. Atención integral del niño, niña y adolescente: cumplimiento y/o dificultades de la Norma Técnica y/o Modelo de Atención .....	93
4.3.5. Identidad.....	96
4.3.6. El derecho a la salud .....	97
4.3.7. Alimentación y Nutrición .....	100
4.3.8. Inclusión educativa .....	101
4.3.9. El derecho a la recreación .....	103
4.3.10. Interacción Social y Comunitaria .....	104
4.3.11. Atención psicológica y problemáticas que afectan el desarrollo integral....	105
4.3.12. Otras problemáticas que afectan a la población de niñez y adolescencia .	107
4.3.13. Análisis de Casos.....	110
4.3.14. Autocuidado del personal.....	111
4.4. Valoración del Fortalecimiento Familiar y Comunitario para la restitución del derecho a una Familia.....	111
4.4.1. El trabajo con las familias para el fortalecimiento familiar .....	112
4.4.2. Plan Global de Familia y su aplicación.....	115
4.4.3. Fortalecimiento de vínculos familiares .....	116
4.4.4. Criterios para la reinserción familiar.....	117
4.5. Limitaciones, dificultades en la prestación del servicio .....	118
4.6. Propuesta de principales líneas de intervención pública para la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes .....	120
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>128</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>137</b>

ANEXOS.....	142
Anexo 1. Cuestionario de Entrevista Informativa – Coordinadores.....	143
Anexo 2. Cuestionario de Entrevista Semiestructurada a Equipo Multidisciplinar .....	144

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares en situación de pobreza por ingresos, 2016 .....	45
Figura 2. Distribución provincial de los niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica.....	46
Figura 3. Tasa de adolescentes fallecidos por accidentes de tránsito y suicidios por 100 mil adolescentes de 12 a 17 años, 201 – 2016.....	46
Figura 4. Niños y niñas menores de 5 años que asisten a Servicios de Desarrollo Infantil y a la educación inicial, 2009 – 2016. ....	47
Figura 5. Cobertura nacional de niñas, niños y adolescentes en unidades de atención .....	67
Figura 6. Motivo de ingreso de niñas, niños y adolescentes según informes de gestión de las unidades de atención, junio a diciembre 2018 .....	68
Figura 7. Rango de edades niñas, niños y adolescentes en unidades de atención.....	69
Figura 8. No. de niños, niñas y adolescentes según tiempo de permanencia por años en unidades de atención a diciembre 2018.....	71
Figura 9. Inserción educativa de niños, niñas y adolescentes.....	71
Figura 10. Estado de salud de los niños, niñas y adolescentes .....	72
Figura 11. Cobertura de ingreso de NNA en casas de acogimiento institucional en Guayaquil, Jun – Dic 2018.....	80
Figura 12. Rango de edad de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Guayaquil, Jun - Dic 2018.....	81
Figura 13. Condición de salud de NNAcD en casas hogares de Guayaquil .....	86
Figura 14. Motivo de ingreso de NNAcD en casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018 .....	86
Figura 15. Nivel de cumplimiento de elaboración de PAINA .....	94
Figura 16. Situación de identidad de NNA acogidos en casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018 .....	96
Figura 17. Estado de salud de niños, niñas y adolescentes acogidos en Guayaquil, Jun - Dic 2018 .....	98
Figura 18. Situación de escolaridad de niños, niñas y adolescentes en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018.....	102
Figura 19. Estado de implementación del Plan Global de Familia de Jun a Dic 2018 en casas hogares de Guayaquil.....	116

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principios básicos de los derechos humanos .....	13
Tabla 2. Triple concepto del interés superior del niño .....	17
Tabla 3. Nuevas Modalidades Alternativas de Cuidado .....	20
Tabla 4. Instrumentos Internacionales que sustentan la Doctrina de Protección Integral .....	25
Tabla 5. Principios de Derechos Humanos que sustentan la Doctrina de Protección Integral .....	27
Tabla 6. Grupos de Derechos de NNA de actuación de la Doctrina de Protección Integral ..	28
Tabla 7. Características del Apego .....	34
Tabla 8. Tipos de Apego del Niño .....	35
Tabla 9. Principios de la teoría general de los sistemas.....	36
Tabla 10. Sistemas del ambiente ecológico de Bronfenbrenner.....	38
Tabla 11. Ejes y características de las familias multiproblemáticas (FMP) .....	40
Tabla 12. Evolución de las formas de relación entre NNA y sus progenitores (multirrespuesta), 2000 – 2014 .....	48
Tabla 13. Evolución de las formas de relación entre NNA y sus profesores cuando no cumplen sus deberes o cometen una falta (multirrespuesta), 2000 – 2015 .....	48
Tabla 14. Castigo físico de padres y madres de familia y docentes a NNA de 5 a 17 años cuando comenten una falta, 2015 .....	49
Tabla 15. Castigo físico entre enamorados (as) adolescentes de 12 a 17 años, 2015 .....	50
Tabla 16. Denuncias por delitos sexuales a niños, niñas y adolescentes, enero 2016 a noviembre 2017 .....	51
Tabla 17. Dimensiones de la Protección Integral .....	53
Tabla 18. Políticas de protección integral.....	53
Tabla 19. Relación de criterios en instrumentos normativos para la protección, cuidado y restitución de derechos de NNA privados del medio familiar .....	65
Tabla 20. Tiempo de permanencia de niñas, niños y adolescentes en unidades de atención .....	70
Tabla 21. Inserción Educativa de Niñas, Niños y Adolescentes .....	72
Tabla 22. Discapacidad de niños, niñas y adolescentes en unidades de atención.....	73
Tabla 23. Casas de acogimiento según relación de servicio .....	77
Tabla 24. Casas de acogida y perfiles de atención a niños, niñas y adolescentes.....	78
Tabla 25. Inversión Social MIES para implementación de servicios de acogimiento con Entidades Particulares, Zona Planificación: Guayaquil 2018.....	79
Tabla 26. Causas principales que originaron el ingreso de niños, niñas y adolescentes en casas de acogimiento, Jun – Dic 2018.....	82
Tabla 27. Tiempos de Institucionalización de niños, niñas y adolescentes en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018.....	84
Tabla 28. Cobertura de niños, niñas y adolescentes según años de institucionalización en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018 .....	85
Tabla 29. Edad y Tiempo de institucionalización de NNAcD en casas hogares de Guayaquil .....	87
Tabla 30. Número de personas entrevistadas sobre el servicio en casas de acogimiento de Guayaquil .....	90
Tabla 31. Aspectos a valorar en el diagnóstico integral del NNA al ingreso en una casa de acogida .....	93
Tabla 32. Provincia - Ciudad en la que se lleva el proceso Judicial de los NNA de las casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018.....	113

## ABREVIATURAS

AAMPETRA:	Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari
ACF:	Acogimiento Familiar
ACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AI:	Acogimiento Institucional
ANC:	Asamblea Nacional Constituyente
APF:	Apoyo Familiar
CARE:	Siglas en inglés "comprehensive assessment reporting evaluation"
CCPID:	Consejos Cantonales de Protección Integral de Derechos
CDN:	Convención de los Derechos del Niño
CELCIS:	The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAM:	Centro de Promoción y Acción de la Mujer
CF:	Cuidado en Familia
CN:	Congreso Nacional
CNA:	Código de Niñez y Adolescencia
CNII:	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNNA:	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
CRC:	Comité de los Derechos del Niño (Committee on the rights of the child)
CZ8:	Coordinación Zonal 8
DDN:	Declaración de los Derechos del Niño
DH:	Derechos Humanos
DIF:	Desarrollo Integral de la Familia
DINAPEN:	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
DMAC:	Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado
DPI:	Doctrina de Protección Integral
DSI:	Doctrina de la Situación Irregular
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos
FGE:	Fiscalía General del Estado
GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JCPID:	Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos
MIES:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC:	Ministerio de Educación
MJDH:	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
NNA:	Niños, Niñas y Adolescentes
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU:	Naciones Unidas
OSE:	Observatorio Social del Ecuador
PAINA:	Proyecto Integral de Atención al Niño, Niña o Adolescente
PDPINA:	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
PGF:	Plan Global de Familia
PI:	Protección Integral
PPE:	Políticas de Protección Especial
PPI:	Políticas de Protección Integral
RELAF:	Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIIMIES:	Sistema Integrado de Información del Ministerio de Inclusión Económica y Social
SIIPNE:	Sistema Informático Integral de la Policía Nacional del Ecuador
SNDPINA:	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

SNIES:	Sistema de Inclusión y Equidad Social
SPI	Sistema de Protección Integral
SPE:	Subsecretaría de Protección Especial
UDAI:	Unidades de Apoyo a la Inclusión
UE:	Unidades Educativas
UJFNA:	Unidades Judiciales de Familia, Niñez y Adolescencia
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## RESUMEN

La familia es el entorno donde todo niño, niña o adolescente construye su vida e historia. Sin embargo, existen contextos que ponen en riesgo su integridad y bienestar, debiendo ingresar a unidades de acogimiento institucional, que son servicios de protección y cuidado, que se activan cuando se generan situaciones que menoscaba el cumplimiento de sus derechos.

El Ecuador como garante de derechos de niñez y adolescencia, en situaciones de violencia, activa el sistema de protección integral para establecer acciones de protección y cuidado a la población vulnerada a través de servicios de protección especial.

El estudio contribuye en determinar la efectividad en la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención de acogimiento institucional en las casas hogares de Guayaquil para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, y el trabajo con las familias para el desarrollo de sus habilidades parentales.

Los resultados de la investigación han permitido inferir si este servicio restituye derechos o si solo presta un servicio, con el fin de plantear líneas de acción para el mejoramiento de la calidad del servicio.

**PALABRAS CLAVE:** Norma Técnica; Modelo de Atención; restitución de derechos; acogimiento institucional; familia; niño, niña y adolescente.

## ABSTRACT

The family is the environment where every boy, girl or teenager builds his life and history. However, there are contexts that jeopardize their integrity and well-being, having to enter institutional foster care units, which are protection and care services, which are activated when situations arise that undermine the fulfillment of their rights.

Ecuador, as guarantor of the rights of children and adolescents, in situations of violence, activates the system of integral protection to establish actions of protection and care for the population affected through special protection services.

The study contributes to determine the effectiveness in the application of the Technical Standard and the Model of Institutional foster care in the homes of Guayaquil for the restitution of the rights of children and adolescents, and the work with the families for the development of your parental skills

The results of the investigation have allowed us to infer whether this service restores rights or if it only provides one service, in order to propose lines of action for the improvement of the quality of the service.

**KEY WORDS:** Technical Standard; Model of attention; restitution of rights; institutional foster care; family; Boy, girl and teenager.

## INTRODUCCIÓN

La familia es el espacio natural de crecimiento de todo niño, niña o adolescente (NNA) y la base fundamental para su desarrollo, porque a partir de este entorno se construye su seguridad emocional y autoestima. Desde este ámbito, la familia se constituye en el primer nivel de cuidado y protección, siendo también transmisora de valores, cultura y creencias, y mediadora en el aprendizaje de sus hijos, para que puedan posteriormente generar procesos de socialización en un segundo nivel de desarrollo, es decir, con los amigos y otras personas en la escuela o comunidad.

Sin embargo, existen familias que no cumplen con su rol protector generando situaciones que afectan a los NNA, debido a los procesos históricos culturales que están en su origen, basados en los patrones sociales de maltrato, violencia, machismo, desintegración, entre otros. Estas situaciones ponen en riesgo la integridad personal, seguridad y bienestar de los NNA que, en algunas ocasiones, deben ser separados de sus hogares. A partir de lo referido cabe señalar que, en el ámbito internacional, la Convención de los Derechos del Niño (CDN), tratado suscrito por el Gobierno Nacional de Ecuador en 1989 y ratificado en 1990, establece que la familia debe ser protegida y asistida por el Estado para que cumpla este rol.

Ecuador reconoce a los NNA como sujetos de derechos en la Constitución de 1998, disponiendo la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA), como organismo encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos, garantizándoles no solo la atención prioritaria sino especializada para prevenir, eliminar y sancionar la violencia en sus diferentes formas.

La Constitución de 1998 da paso a la creación del Código de Niñez y Adolescencia en 2003, con el propósito de *“disponer sobre la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos”* (CN, 1998, Art. 1).

En los años más recientes, la Constitución de 2008, de manera específica, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como grupo de atención prioritaria, en función del principio de su interés superior, garantizando su cuidado y protección desde la concepción y estableciendo que gozarán del derecho a la *“integridad física y psíquica; identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria”* (ANC, 2008, Art. 45).

Para garantizar estos derechos, la Constitución (ANC, 2008) dispone que el “Estado adoptará, medidas que aseguren la atención a menores de seis años, garantizando nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral [...]; contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o negligencia [...]” (Art. 46).

En cuanto a la magnitud de la problemática actual, a diciembre 2018 en el país bajo medidas de protección estaban 2462 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 280 se encontraban bajo el acogimiento institucional en la ciudad de Guayaquil (MIES, 2018).

Para la exigibilidad, protección y defensa de derechos de los NNA, se activan las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos<sup>1</sup> y la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia<sup>2</sup> como autoridades competentes que dictan medidas de protección<sup>3</sup> -administrativas o judiciales- en favor de los niños, niñas y adolescentes en riesgo social, para su custodia de emergencia<sup>4</sup> en servicio de Acogimiento Institucional regulado por el Estado a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

El MIES ejecuta políticas, programas y servicios para la inclusión social y económica de las personas durante su ciclo de vida, con prioridad en la población más vulnerable. En relación a NNA, en ejercicio de sus atribuciones el ministerio ha emitido dos instrumentos normativos: i) la Norma Técnica para la regulación del servicio<sup>5</sup>, ii) el Modelo de Atención de Acogimiento Institucional<sup>6</sup> (en adelante Norma Técnica y Modelo de Atención).

---

<sup>1</sup> “Órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón” (CN, 2003, Art. 205).

<sup>2</sup> Representada por las Unidades Judiciales de Niñez y Adolescencia (UJNA).

<sup>3</sup> “Acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del NNA, cuando se ha producido o existe el riesgo de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad” (CN, 2003, Art. 215).

<sup>4</sup> “Del niño, niña o adolescente afectado, será en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por setenta y dos horas, tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda” (CN, 2003, Art. 217).

<sup>5</sup> “Finalidad es normar y regularizar el funcionamiento de las unidades de atención de acogimiento institucional para niñas, niños y adolescentes menores de 18 años tanto del sector público como privado” (MIES, 2017a).

<sup>6</sup> “Herramienta destinada a operadores que ejecutan el Servicio de Acogimiento Institucional para NNA privados de su medio familiar, con el fin de establecer enfoques, metodología, procesos y procedimientos que dichos servicios garanticen una atención de calidad a la población atendida” (MIES, 2017b).

En este marco, las Políticas de Protección Especial (PPE) impulsadas por el MIES, están “*encaminadas a prevenir, preservar y restituir los derechos de la niñez y adolescencia que se encuentre en situación de amenaza y/o en condición de vulneración*” (MIES, 2017a).

En este sentido, para garantizar la protección de los NNA, a nivel nacional el MIES a diciembre 2018 disponía de 87 casas de acogimiento institucional, entre las unidades públicas de atención directa administrada por el Estado y la prestación de servicio en convenio de cooperación con entidades particulares. Con relación a la provincia del Guayas, este Ministerio cuenta con la capacidad de atención de 312 NNA disponiendo de 15 casas, de las cuales 8 se encuentran bajo la modalidad institución<sup>7</sup> y 7 bajo la modalidad casa familia<sup>8</sup>.

Frente a esta problemática y las limitaciones existentes, se deben implementar tanto en el país como en la provincia del Guayas, Políticas de Protección Integral y de Protección Especial, a través de programas y servicios que proporcionen respuestas eficaces y de calidad para la atención integral y restitución de derechos conculcados de la población de niñez y adolescencia, así como para el fortalecimiento de las capacidades de las familias.

En este contexto, la investigación se centra en determinar la funcionalidad de la Norma Técnica y el Modelo de Atención del MIES e identificar si su aplicación en el año 2018 contribuye de manera efectiva a la restitución de los derechos vulnerados y la posibilidad de restablecer los vínculos familiares de los NNA.

Para tal efecto, se presenta la caracterización de la situación de la población de niñez y adolescencia que se encuentra en las casas de acogimiento institucional de Guayaquil con la finalidad de identificar los tiempos de institucionalización, así como dificultades, tensiones, nudos críticos o viabilidades que se presentaron en el periodo 2018 en la prestación del servicio de los NNA que se encuentran sin cuidado parental y bajo medidas de protección en estas unidades de atención.

Otro aspecto identificado está relacionado con la efectividad en la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención, en cuanto al trabajo con las familias para el fortalecimiento

---

<sup>7</sup> “Servicio que funciona en un solo espacio físico, que cumple con estándares de calidad y de derechos humanos tanto en infraestructura, talento humano y protección integral; brinda acogimiento a niñas, niños y adolescentes entre 0 a 17 años” (MIES, 2017a).

<sup>8</sup> “Servicio que se brinda a través de viviendas unifamiliares que cumplen con estándares de calidad, que acogen a un grupo máximo de siete niñas, niños y adolescentes entre 0 a 17 años” (MIES, 2017b).

de sus capacidades, el desarrollo de las habilidades parentales y la restitución de los vínculos familiares, a fin de lograr un efectivo proceso de retorno de los NNA a los hogares.

El campo del presente trabajo académico se delimita a 10 casas de Acogimiento Institucional de Guayaquil, debido a que la problemática en este ámbito territorial es muy similar a la que se genera a nivel nacional, de tal manera que ampliando y profundizando el conocimiento sobre la realidad de la prestación del servicio en entidades seleccionadas, se pretende contribuir en este campo con la propuesta de medidas de mejora que podrían ser considerados desde la acción pública, tanto de esta ciudad como del país en general.

Para efectos prácticos, la factibilidad del trabajo se basa, sobre todo, en el interés profesional de la autora de sensibilizar sobre la problemática y posibles vías de solución, aportando al desarrollo del país a partir de la experiencia acumulada durante varios años en su desempeño como Analista de la Coordinación Zonal de Protección Especial del MIES, contando además con la autorización de la CZ8 para la investigación y el acceso a la información disponible.

El estudio se centra en las diferentes fases del Proyecto de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (PAINA) desde un enfoque de derechos y desde los principios rectores del interés superior del niño como la prioridad absoluta, igualdad y no discriminación y necesidad e idoneidad.

Desde el MIES, estos instrumentos normativos apuntan a fortalecer los vínculos entre el niño, niña, adolescente y su familia biológica o ampliada, para lograr su retorno al hogar, según lo estipula el Código de Niñez y Adolescencia (CN, 2003) al señalar que *“el Estado tiene el deber prioritario de definir y ejecutar políticas y programas que apoyen a las familias para cumplir con las responsabilidades”* (Art. 10). Responsabilidades centradas en la protección y cuidado de sus hijos.

En este aspecto, los equipos técnicos especializados<sup>9</sup> de las Casas de Acogimiento Institucional tienen un rol fundamental en la aplicación de los instrumentos establecidos en la Norma Técnica y el Modelo de Atención como es el Plan Global de Familia<sup>10</sup>, ya que son los responsables del trabajo con las familias para su acompañamiento y fortalecimiento de

---

<sup>9</sup> Trabajador Social, Psicólogo, Abogado y Facilitador Familiar y Comunitario.

<sup>10</sup> “Objetivo de planificar las actividades que permitan superar las dificultades para que la familia tenga capacidad de asumir el rol de cuidado y protección de los NNA con miras a la reinserción” (MIES, 2017a).

capacidades, así como la construcción de vínculos para la reinserción de los NNA en sus hogares.

Para el desarrollo de este estudio se planteó las siguientes preguntas de investigación:

¿Con la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención, logran las casas de acogimiento institucional la atención integral y restitución de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes?

¿A partir de la operatividad de la Norma Técnica, logra el equipo técnico multidisciplinar trabajar con las familias y fortalecer sus capacidades para restituir el derecho del NNA a vivir en familia?

Con la finalidad de despejar estas preguntas, el objetivo general es proponer mejoras al servicio de acogimiento institucional para la atención integral de niños, niñas y adolescentes en las unidades de atención de la ciudad de Guayaquil desde un enfoque de derechos.

**Los objetivos específicos del trabajo son:**

Sistematizar los marcos normativos internacionales sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes y los enfoques sobre su protección integral.

Efectuar una sinopsis sobre el cumplimiento de los derechos de supervivencia, desarrollo y protección de los NNA desde el ámbito nacional y la funcionalidad del sistema de protección integral del país cuando estos han sido vulnerados y demandan el amparo del Estado. Fundamentar el derecho a la familia como el derecho básico de los niños, niñas y adolescentes.

Presentar los resultados y hallazgos encontrados en el estudio en cuanto a la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención para la atención integral y restitución de derechos de los NNA, así como el fortalecimiento de las capacidades y habilidades parentales de las familias durante el año 2018 en las casas de acogimiento institucional de Guayaquil.

Proponer las líneas de mejora del servicio de acogimiento institucional para la atención integral de los NNA y el fortalecimiento de habilidades y capacidades de las familias.

El trabajo de investigación planteó como Hipótesis: la atención en las casas de acogimiento institucional no responde de manera satisfactoria a las necesidades de cuidado, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de lo establecido por la Convención de los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral

Para el desarrollo de la parte teórica del trabajo se realizó la investigación bibliográfica, el análisis de la normativa internacional y nacional, así como el estudio del campo sobre el estado de situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en acogimiento institucional durante el año 2018.

La parte práctica se trabajó, a partir de los datos de entrevistas realizadas al personal de las casas de acogimiento institucional abordando temas relacionadas con: i) el nivel de conocimiento de las normativas e instrumentos para la atención integral de los niños, niñas y adolescentes y sus familias; ii) el cumplimiento de sus derechos fundamentales, tensiones y dificultades para su cumplimiento; y iii) la efectividad del trabajo con las familias, para fortalecer sus habilidades parentales, a fin de lograr salida de los NNA de las casas hogares.

También se trabajó con los datos de organismos oficiales como el MIES del año 2018, que permitió caracterizar el perfil de los NNA que se encuentran en las casas de AI, así como determinar el estado de cumplimiento de sus derechos a la identidad, educación, salud, discapacidad, entre otros.

El desarrollo de la parte empírica de la investigación ha permitido el cumplimiento de los objetivos establecidos que, entre sus principales resultados, resalta que con la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención *no se logra restituir derechos sino solo prestar un servicio de acogimiento institucional.*

Asimismo, se evidenció, como factores críticos de atención, el insuficiente trabajo de los equipos técnicos con las familias, por lo que no se logra un adecuado desarrollo de las habilidades parentales, así como la construcción de redes de apoyo comunitarias, así como el escaso trabajo terapéutico de los psicólogos con los NNA para su recuperación psico-socio emocional, y la ausencia de planes terapéuticos de los miembros familiares. También se encontró que existe limitado cumplimiento de los derechos fundamentales, principalmente para la atención de los NNA con problemas de salud mental y en la atención especializada y provisión de medicamentos para enfermedades crónicas, críticas o mentales.

Estos y otros hallazgos identificados sirvieron de base para la formulación de una propuesta de mejora del servicio centrada en la restitución de cuatro derechos para fortalecer la atención integral de los NNA. Con relación al trabajo con las familias se plantea la necesidad de revisar la metodología de intervención social y terapéutica, con el fin de garantizar procesos sostenibles de reinserción de los NNA en los entornos familiares a partir del desarrollo de habilidades y competencias parentales, procediendo posteriormente al ajuste de la Norma Técnica y el Modelo de Atención.

Para cumplir con los objetivos propuestos, el trabajo se estructuró en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta el marco internacional que establece las normativas jurídicas en el ámbito de los derechos de los NNA,

El segundo capítulo presenta la importancia de la familia en la vida de los NNA desde la concepción y, principalmente, en la primera infancia, cuando se construyen las relaciones de apego claves para la seguridad, estabilidad psicológica, social y emocional en el crecimiento y desarrollo.

El tercer capítulo contextualiza algunas estadísticas nacionales planteadas desde el Observatorio Social del Ecuador, relacionadas con el estado de cumplimiento de los derechos de supervivencia y protección de los NNA en el país. Se centra atención en la respuesta del Estado para garantizar el cumplimiento y restitución de derechos conculcados, a través de la conformación e implementación del sistema descentralizado de protección integral.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados y hallazgos del estudio empírico sobre la aplicación del Modelo de Acogimiento Institucional desde un enfoque de derechos en la ciudad de Guayaquil.

Finalmente se presentan las conclusiones donde se puntualiza, entre otros aspectos, que una cosa es la prestación de servicios y otra distinta es la restitución de derechos.

Esta investigación plasma la voz de las casas hogares, la misma que fortalece las temáticas estudiadas y permite, por un lado, repensar el servicio, por otro lado, encontrar capacidades y fortalezas en las propias entidades que en la cotidianidad las desconocen. También esta investigación ha permitido identificar la necesidad y urgencia de que los servicios de protección especial recuperen la especialidad, para la atención de las problemáticas que afectan a los NNA y sus familias.

**CAPÍTULO I. PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES**

En este capítulo se realiza un breve recorrido a la normativa internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) desde su origen, con la Declaración de Ginebra de 1924, que planteó la necesidad de proporcionarles protección especial, debido a que la infancia requiere cuidado y asistencia.

A partir de este postulado los Estados determinaron el marco jurídico para la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, siendo éste el tratado internacional vinculante y de compromiso para todos los países participantes, que garantiza el cumplimiento de los derechos de NNA. Este tratado instituyó los principios rectores de la CDN que sustentan el interés superior del niño, la igualdad y no discriminación, necesidad e idoneidad, que se revisan en este capítulo.

La CDN (ONU, 1989) se convirtió en el documento base de formulación de la política pública, por lo que su análisis es sustancial para el desarrollo de este trabajo de investigación, considerando que el mismo sustenta la Política de Protección Integral y Protección Especial, mediante el cual se desarrolla la Norma Técnica y el Modelo de Atención de los servicios de acogimiento institucional.

La Convención marca las normativas jurídicas constitucionales que, en el caso de Ecuador, sustentaron la redacción del Código de Niñez y Adolescencia (CN, 2003), el instrumento jurídico que dio paso a la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA), con la creación de organismos para la defensa, exigibilidad y garantía de derechos de los NNA que han sido privados de su medio familiar o se encuentran sin cuidado parental, tema que será tratado más adelante, en el segundo capítulo.

Por último, en este capítulo efectúa un análisis diferencial entre la Doctrina de la Situación Irregular (DSI) que invisibiliza y categoriza a los niños como menores objeto de compasión y la Doctrina de la Protección Integral (DPI) que los visibiliza y reconoce como sujetos de derechos y asigna responsabilidades al Estado, la familia y la sociedad para su cumplimiento.

### **1.1. Marco normativo internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes**

El marco normativo internacional sobre los derechos del niño se fundamenta en los derechos humanos (DH) que son inherentes a toda persona, incluidos los NNA de todas las sociedades. En este sentido, la Declaración del Niño de Ginebra (1924), es el punto de

partida que marca un hito al establecer que los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y riesgo social requieren de cuidado y asistencia especial.

Por tanto, desde la Organización de las Naciones Unidas se han suscrito varios instrumentos internacionales, siendo el principal, la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989), tratado que proporcionó la arquitectura jurídica para reconocer a los NNA como sujetos de derechos, y establecer normativas constitucionales que definan políticas, planes, programas, proyectos y servicios para su protección integral.

#### **1.1.1. Primera declaración sobre los derechos del niño.**

Posterior a la primera guerra mundial, Eglantyne Jebb, fundadora de Save the Children, marca un hito al proponer por primera vez: i) la necesidad de protección especial a los niños; y ii) el reconocimiento específico de sus derechos, especialmente para la infancia, motivando a trabajar en pro de su reconocimiento general, lo que la lleva a proponer a la Sociedad de Naciones el primer documento sobre los derechos de los niños que tomó por nombre la “Declaración de Ginebra” (DG).

La DG (1924) plantea responsabilidades para *“hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la Humanidad ha de otorgar al niño lo mejor que pueda darle, descartando cualquier discriminación por motivos de raza, de nacionalidad o de creencia”* (Bofill y Cots, 1999). La declaración en favor de los niños reconoció cinco derechos específicos para su bienestar: al desarrollo, a la asistencia, al socorro, a la protección y a la educación.

El derecho a la asistencia comienza a visibilizar la necesidad de protección de niños en situación de riesgo y vulnerabilidad considerando que deben ser recogidos y ayudados. La Declaración de Ginebra (1924) al ser el primer instrumento que reconoce derechos a los niños, no se constituye en un instrumento vinculante de cumplimiento para los Estados sino solo en un acto de fe.

#### **1.1.2. Los derechos humanos.**

Frente a los horrores de la segunda guerra mundial, la Unión Interparlamentaria y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2016) precisan que *“los DH son inherentes a la dignidad de la persona, definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder”* (p. 19). Por tanto, toda persona es titular de derechos y todo Estado está obligado a respetar su cumplimiento, estableciendo políticas y programas para garantizar su satisfacción.

Desde este enunciado, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, abarca todos los derechos fundamentales de la persona humana, incluyendo los de carácter civil, político, social, económico y cultural.

En este marco, “los DH pueden definirse como la suma de derechos individuales y colectivos reconocidos por los Estados soberanos y consagrados en su legislación nacional y en las normas internacionales de DH” (Unión Interparlamentaria y ACNUDH, 2016, p.20), sin embargo, desde un enfoque histórico-social los DH surgen como conquista y evolución histórica de la sociedad en la lucha por la satisfacción de las necesidades humanas concretas, que le permite tanto a hombres como mujeres vivir sus vidas con dignidad.

La DUDH (ONU, 1948) se convierte en un instrumento vinculante de absoluto cumplimiento para todos los Estados y en conjunto con otros instrumentos internacionales, también es de obligatorio cumplimiento, como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada el 2 de mayo de 1948, que dan paso a la apertura de mecanismos de protección para mujeres, niños, discapacitados, refugiados.

Los DH están normados por principios fundamentales e inviolables, considerando que están reconocidos y protegidos por normas internacionales y nacional para cada persona. A continuación, se especifican dichos principios y sus características (Tabla 1).

**Tabla 1. Principios básicos de los derechos humanos**

<b>Principios</b>	<b>Características</b>
<b>Universales</b>	Están basados en la dignidad de todo ser humano, con independencia de raza, color, sexo, origen étnico o social, religión, idioma, nacionalidad, edad, orientación sexual
<b>Indivisibles</b>	Cada derecho trae consigo otros DH y depende de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otros
<b>Irrenunciables</b>	Los seres humanos bajo ningún concepto pueden renunciar a sus DH
<b>Progresivos</b>	El respeto, protección y garantía de los DH por parte de un Estado debe avanzar siempre hacia un mejor nivel. Los derechos no pueden ser regresivos

Fuente: Unión Interparlamentaria y ACNUDH (2016)  
Elaborado por: Tanya González

Uno de los aspectos que trasciende, en la DUDH, es la “*familia como la base angular de la sociedad, asignándole responsabilidades al referir que es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección del Estado*” (ONU, 1948, Art. 16), considerando que la familia, en cualquiera de sus tipologías, es el eje primordial para el desarrollo y crecimiento de los niños y es responsabilidad del Estado el fortalecimiento de sus capacidades a fin de que pueda cumplir el rol de protección y cuidado.

### 1.1.3. Declaración de los derechos del niño.

Un aspecto relevante a considerar en la DUDH es que reconoce y establece que “[...] *la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales [...]*” (ONU, 1948, Art. 25), dando paso a que la organización de Naciones Unidas suscriba en el año 1959 la Declaración de los Derechos del Niño (DDN), en el que “*insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares autorizadas, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos*” (ONU, 1959, p. 141).

La ONU en 1959 mediante la DDN establece principios<sup>11</sup> que reconocen la condición especial de los niños como sujetos de protección, a partir del cual, se formula un conjunto de normas para la defensa de los derechos de la infancia: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. A pesar de que la DDN no fue vinculante para los Estados que suscribieron la convención, se constituyó en un instrumento jurídico fundamental para la aprobación de la CDN, 30 años después (UNICEF, 2014).

### 1.2. Convención de los derechos del niño y sus principios rectores

A partir de 1989, la CDN<sup>12</sup> se convierte en el tratado internacional e instrumento jurídico-político más importante en la protección de niños, niñas y adolescentes, cambiando el concepto de NNA objeto de intervención, compasión y los reconoce como sujetos y titulares de derechos, reemplazando radicalmente el concepto de infancia y adolescencia.

La CDN, en sus 54 artículos, reconoce los derechos de todos los NNA indistintamente de su condición social, considerando que todos son iguales y tienen derecho a su desarrollo físico, psíquico y social.

Uno de los aspectos relevantes es que la CDN define la condición de niño, estableciendo que se “*entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad*” (UNICEF-Comité Español, 2006, p. 10), vinculando a los Estados para establecer normas constitucionales y jurídicas en la garantía y el respeto de los derechos de los niños, pero

---

<sup>11</sup> (1) igualdad, sin distinción o discriminación por motivos de raza, religión o nacionalidad; (2) protección especial para que puedan crecer física, mental y socialmente sanos y libres; (3) nombre y una nacionalidad; (4) alimentación, vivienda y atención médica adecuadas; (5) educación y atenciones especiales para los niños y niñas con discapacidad; (6) comprensión y amor por parte de las familias y de la sociedad; (7) educación gratuita, a divertirse y jugar; (8) atención y ayuda preferentes en caso de peligro; (9) ser protegido contra el abandono y el trabajo infantil; (8) recibir una educación que fomente la solidaridad, la amistad y la justicia entre todo el mundo.

<sup>12</sup> Fue suscrita por 20 países miembros de las Naciones Unidas y entró en vigencia el 7 de septiembre de 1990. Actualmente ha sido ratificada por 194 países que se han comprometido a cumplirla y realizar las acciones necesarias para garantizar la efectividad de su cumplimiento.

también para la construcción y diseño de políticas públicas, e implementación de planes, programas y proyectos.

Asigna al Estado responsabilidades con la familia, como unidad y grupo fundamental responsable del cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes, para que pueda cumplir su rol.

Uno de los aspectos relevantes en la CDN es el cambio de concepto de beneficencia por el de derechos humanos (DH) de la niñez, por lo cual Cillero (2010), señala que *“el enfoque de los DH permitirá organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de la infancia y la participación de los niños en la sociedad”* (p. 92).

También la CDN instituye principios hacia la niñez estableciendo que, en los Estados las autoridades competentes: legislativas, judiciales o administrativas; así como las Instituciones públicas y privadas u otro organismo, ante cualquier medida prevalezca el interés superior del niño como uno de los principios rectores en las situaciones que le afecten, pudiendo ser escuchados y opinar según su edad y grado de madurez.

La CDN reconoce que algunos NNA por contextos de riesgo social requieren de protección y cuidado especial, ante situaciones de vulnerabilidad, abandono, maltrato, explotación, trata de personas, etc.; por lo que frente a estas problemáticas promueve que los Estados establezcan la creación de Instituciones, reguladas por autoridades competentes, con servicios de atención para el cuidado a niños, niñas y adolescentes.

A partir de la especificidad de estas problemáticas, la CDN da paso al concepto de protección integral, en el que se reconoce la vida y la necesidad de que los Estados garanticen la supervivencia y el desarrollo del niño, que se fundamenta en cuatro principios:

1. Igualdad y No Discriminación.
2. Interés Superior del Niño.
3. Derecho a la Vida, la Supervivencia y al Desarrollo.
4. A ser escuchados.

Para efectos de este estudio, el análisis se centrará principalmente en el “Interés Superior del Niño” considerando que este principio es transversal y guarda relación directa con los otros tres principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

### **1.2.1. Igualdad y no discriminación.**

La CDN establece que “*se respetarán los derechos enunciados y se asegurará su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independiente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política [...]*” (UNICEF-Comité Español, 2006, p. 10). Este principio plantea el trato igualitario que debe proporcionarse a todos los niños, niñas y adolescentes independientemente de su condición, prevaleciendo sus necesidades individuales y específicas, especialmente de NNA con discapacidad, a quienes deberá garantizarse una atención especial.

La no discriminación y trato igualitario también identifica situaciones específicas para NNA que forman parte de minorías étnicas, religiosas, de origen indígena, en refugio, etc. Este principio está transversalmente intrínseco en todos los principios de la Convención.

### **1.2.2. Interés superior del niño: un derecho, un principio y una norma.**

El Interés Superior del Niño es el principio de mayor relevancia en la CDN, siendo no un concepto nuevo, debido a que fue considerado implícitamente en la Declaración de Ginebra (1924) al señalar que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle.

Posteriormente fue considerado como uno de los principios fundamentales en la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y en instrumentos internacionales como el de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

La CDN insta a que “*en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*” (ONU, 1989, Art. 3). Este principio por su relevancia está presente en todos los artículos de la CDN, pero de manera explícita en los artículos: 3, 9, 10, 18, 20, 21, 37 y 40.

Como observancia para la garantía de cumplimiento de este principio, se crea el Comité de los Derechos del Niño (CRC, siglas en inglés) a fin de que realicen a los Estados partes seguimientos periódicos sobre el cumplimiento de los compromisos obligatorios para garantizar los derechos de los NNA.

En este ámbito, los Estados deben presentar cada cinco años informes de avance y progreso en la asignación de recursos e implementación de medidas, normativas jurídicas,

políticas, programas, servicios para el cumplimiento de lo establecido en la CDN. Con base en estos informes, el CRC realiza sugerencias y recomendaciones a los Estados.

Al respecto, ONU (2013) señala que el Comité (CRC) en la Observación 14 trata que el interés superior del niño sea una consideración primordial y señala:

*“El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño [...]. La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana”. (p. 3).*

Esta definición genera responsabilidad en la actuación que deben tener los Estados y todas las personas cuando se trabaje o se tomen decisiones en situaciones que afecten a los NNA, por lo que el CRC establece que su finalidad tiene un triple concepto: como derecho, principio jurídico y procedimiento, según se especifica a continuación (Tabla 2).

**Tabla 2. Triple concepto del interés superior del niño**

Conceptos	Característica
<b>Derecho sustantivo</b>	Consideración que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño (s) en general
<b>Principio jurídico interpretativo fundamental</b>	Si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño
<b>Norma de procedimiento</b>	Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño (s), el proceso de toma de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) en el niño

Fuente: ONU (2013)

Elaboración: Tanya González

La aplicación de estos tres conceptos obliga a los Estados, las autoridades competentes judiciales o administrativas; las Entidades públicas o privadas; los padres de familia, los funcionarios, etc., que ante cualquier decisión favorezcan el respeto por los derechos de los NNA, sin jerarquizarlos porque todos están ligados a su interés superior.

Otro concepto que Naciones Unidas (2003) categoriza en las observaciones generales N° 5 realizadas por el CRC, es el concepto de “desarrollo” como *“concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño, niña y adolescente”* (p. 5). Bajo esta concepción, el interés superior del niño apunta a lograr su desarrollo

integral, siendo un principio que debe prevalecer en el momento en que se tomen decisiones para anteponer lo que más le convenga a los NNA.

### **1.2.3. Derecho a la vida, la supervivencia y al desarrollo.**

Con relación a este enunciado, la CDN (1989) establece que *“todo niño tiene el derecho a la vida y es obligación de los Estados garantizar la supervivencia y desarrollo del niño”* (UNICEF-Comité Español, 2006, p. 11). La vida es fundamental para todo ser humano, sin vida el resto de los demás derechos no sería posible. Representa la oportunidad de que los NNA puedan crecer y desarrollarse, por eso la trascendencia de las políticas y acciones que los Estados realizan al garantizar la vida desde la concepción.

La supervivencia es el derecho a la vida, guarda relación con la salud y la nutrición, por lo que lo que los Estados deben garantizar a los NNA la más alta condición de salud, así como acceso a servicios para el tratamiento de las enfermedades y su recuperación.

Un niño o niña en los primeros años de vida con problemas de salud y nutrición, tendrá como efecto problemas en su desarrollo, considerando que la primera infancia es la etapa donde se sientan las bases del desarrollo cognitivo, afectivo y social, siendo necesaria la inclusión de los niños y niñas de cero a cinco años en programas de estimulación oportuna o de desarrollo infantil.

### **1.2.4. A ser escuchados.**

La CDN (1989) plantea que se *“garantiza a todo NNA el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan en función de su edad y madurez; a ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo que lo afecte”* (ONU, 1989, Art. 12). Este principio no solo posiciona al niño, niña o adolescente para ser escuchados, sino que lo define como ciudadano y sujeto de derechos, promoviendo espacios de participación e incidencia pública y política.

Los coloca a los NNA en dos categorías: como sujeto social y como sujeto jurídico, al promover que tengan voz y sean escuchados en todas aquellas cosas o situaciones que los afecta de acuerdo a su edad y madurez.

Como Sujeto Social porque puede expresar, si así lo desea y de manera libre, su opinión en las cosas que le afectan de manera individual o grupal. Opinar es su elección más no su obligación, y compromete a los Estados a buscar y garantizar mecanismos que les permita

ser escuchados, incorporando en este proceso un nuevo concepto no especificado en la CDN denominado “participación”.

La Participación debe promover espacios en los cuales los NNA puedan ejercer su derecho a ser escuchados, a expresar su opinión, a estar incluidos en espacios representación ciudadana, para lo cual se les debe proporcionar información, asesoría y acompañamiento para que las decisiones favorezcan su interés superior.

Como Sujeto Jurídico obliga a los operadores de justicia en procedimientos administrativos-judiciales a escucharlos considerando que de acuerdo a su edad y madurez deben ser consultados, antes de tomar decisiones en situaciones que afecte su vida.

Los Estados deben establecer procedimientos para que NNA sean escuchados sin que se vulneren sus derechos, sin revictimizarlos frente a situaciones que les afecte. Sin embargo, este principio no siempre se cumple con los niños y niñas más pequeños y con los grupos con mayor nivel de vulnerabilidad, incluyendo los que tienen alguna discapacidad.

### **1.3. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado**

La Asamblea General de la ONU (2010) considerando que una de las finalidades de la CDN es la protección desde un enfoque de derechos y no desde un enfoque de protección como objeto de asistencia, emite las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado (DMAC) como un instrumento no vinculante ni obligatorio para los Estados partes pero si de orientación y direccionamiento de política pública.

Las DMAC pretenden prevenir la separación innecesaria de niños, niñas y adolescentes de su medio familiar, proporcionarles una respuesta de acuerdo a su mejor interés y necesidad, promoviendo orientaciones para la desinstitucionalización a través del fortalecimiento de acciones de cuidado basadas en la familia y la comunidad.

En este sentido, Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan y Quinn (2012) refieren que *“las DMAC, están diseñadas tanto para “asistir y estimular” a los gobiernos para que optimicen la implementación de ese tratado como para “guiar políticas, decisiones y actividades” en todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado”* (p. 21).

En concordancia con lo referido, se plantea que la familia representa el primer nivel de cuidado y protección y el medio natural para el crecimiento, desarrollo y bienestar de los NNA, por lo que el Estado, la familia, sociedad y Entidades deben aunar esfuerzos para lograr la permanencia de ellos en sus hogares.

La CDN (ONU, 1989) señala: “los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o si su interés superior exige que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección especial del Estado, [...] garantizando otros tipos de cuidado para esos niños” (Art.20), cuando han sido objeto de alguna forma de violencia, abuso, maltrato, negligencia, abandono, etc.

Este artículo expresa la garantía y respeto por los dos principios básicos considerados en las DMAC: principio de necesidad y principio de idoneidad, para determinar las medidas que deben adoptarse con NNA sin cuidado parental; además de los principios establecidos en la CDN, interés superior del niño, a ser escuchado y a que sus opiniones sean respetadas y tomadas en cuenta según su edad.

Las DMAC establecen la aplicación de diferentes modalidades consideradas desde la etapa de prevención, cuando se detecta un riesgo que sobrelleve a la separación del niño de su medio familiar, mediante la modalidad de Apoyo Familiar (APF); o a través de otros procesos de cuidado y protección definidos en las modalidades de: Cuidado en Familia (CF); Acogimiento Familiar (ACF); hasta llegar al Acogimiento Institucional (AI), como última opción, modalidad que se tratará en el tercer capítulo.

Las nuevas modalidades alternativas de cuidado plantean que la institucionalización es la última opción de cuidado y protección de un NNA, promoviendo la corresponsabilidad de la familia nuclear o ampliada de los NNA en situación de riesgo.

Se especifica una breve conceptualización del ámbito de acción de estas nuevas modalidades alternativas de cuidado (Tabla 3).

**Tabla 3. Nuevas Modalidades Alternativas de Cuidado**

<b>Modalidad Alternativa</b>	<b>Finalidad</b>
<b>Apoyo Familiar</b>	Trabajar con madres y padres, a fin de que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer su capacidad para asumir correctamente el cuidado de sus hijos/as
<b>Custodia Familiar</b>	Trabajar con la familia biológica hasta el 4to grado consanguineidad, manteniendo el vínculo con su familia
<b>Acogimiento Familiar</b>	Posibilita la atención integral del niño, niña o adolescente dentro de una familia calificada, evitando así la institucionalización

Fuente: MIES (2019)  
Elaborado por: Tanya González

Estas modalidades alternativas de cuidado no serán consideradas como parte de este estudio debido a que recién a partir de abril de 2019, el Estado Ecuatoriano, a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) ha iniciado su implementación.

Sin embargo, es importante mencionarlas porque es un inicio de aporte del Estado a lo observado por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) en 2017, sobre la necesidad de implementar modalidades de protección especial que orienten a la desinstitucionalización de NNA debido a los efectos que ocasiona: atraso en el desarrollo cognitivo, social, etc.

Las DMAC también establecen condiciones generales para la atención de NNA en la modalidad de acogimiento institucional principalmente en el grupo de derechos relacionados con la: vida, nutrición, salud, condición especial a niños y niñas con VIH/SIDA, con discapacidad, enfermedades crónicas o catastróficas, la educación, etc.

Asimismo, las DMAC orientan las acciones que deben considerar las normativas técnicas para la aplicación de políticas públicas, programas y servicios relacionadas con la administración de casas de acogimiento institucional para el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental.

### **1.3.1. El principio de necesidad.**

Este principio tiene una finalidad específica: Prevenir en primera instancia la necesidad de institucionalización de niños, niñas y adolescentes (NNA). Cantwell et al. (2012) señala *“tiene como característica fundamental combatir los factores que contribuyen a la ruptura familiar”* (p. 51), para lo cual hay que considerar que existen diversidad de elementos que pueden contribuir a la separación de un NNA de su medio familiar.

En este sentido, algunos de los principales riesgos a los que los NNA están expuestos son: pobreza, exclusión, falta de acceso a servicios, consumo y venta de sustancias sujetas a fiscalización, violencia, discriminación, VIH/SIDA, enfermedades catastróficas, etc. Sin embargo, la pobreza no es ni debería ser una causal para que un NNA quede sin cuidado parental ya que su anhelo es vivir en familia.

Desde esta perspectiva, este principio tiene tres niveles preventivos a fin de evitar la institucionalización de los NNA. El primer nivel primario busca potencializar a las familias nucleares para puedan realizar las tareas de cuidado y protección en la atención de sus hijos e hijas, y sean capaces de acceder a servicios para garantizar sus derechos y pueden mantener la tutela de los NNA.

Por tanto, cuando se suscita alguna situación de riesgo, es necesario que se investigue y realice un análisis profundo del caso, con el fin de que los NNA no sean institucionalizados, sino que ingresen en el sistema de modalidades alternativas de cuidado, para mantenerlos con sus padres o su familia ampliada (extensa).

Asimismo, cuando se detecta que existen riesgos de que los padres y madres no pueden encargarse del cuidado de sus hijos, se activa el segundo nivel preventivo a través de la ubicación de redes de apoyo a fin de que los NNA puedan mantenerse con sus familiares hasta cuarto grado de consanguinidad, pasando también a fortalecer de manera similar el sistema de protección de este entorno consanguíneo.

Por último, existe un nivel terciario que opera cuando el nivel preventivo primario y secundario con las familia nuclear o ampliada no funcionaron, se debe acudir a familias acogientes calificadas que puedan cumplir con este rol de cuidado y protección hasta que sea posible, el proceso de retorno del NNA a su entorno familiar.

### **1.3.2. El principio de idoneidad.**

Frente a una situación de riesgo y necesidad de establecer medidas de protección a favor de un niño, niña o adolescente, Cantwell et al. (2012) señala *“que el Principio de Idoneidad debería garantizar que, en caso de existir necesidad, que el cuidado sea proporcionado de manera adecuada”* (p.23). Por tanto, para su aplicación es imprescindible tener presente el interés superior del niño, considerando que la modalidad alternativa de cuidado satisfaga de la mejor manera las necesidades del niño en ese momento.

Si bien las Directrices de las Modalidades Alternativas de Cuidado (DMAC) no especifican el cómo implementar la aplicación de este principio, es necesario que en todos estos procesos se cuente con equipos multidisciplinario que realicen la investigación y análisis del caso, contando en los casos que corresponda con la opinión de los NNA.

### **1.4. Del paradigma de la tutela al paradigma de la protección integral**

En este apartado para realizar una comprensión de la definición de la Doctrina de Protección Integral (DPI) es necesario revisar el origen de la categoría infancia desde la Doctrina de la Situación Irregular (DSI), a fin de establecer los elementos diferenciadores en la aplicación de ambas doctrinas, en el que se genera un cambio en la infancia: de NNA objeto de compasión-protección, a sujetos de derechos.

La DPI se fundamenta en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que, al cambiar el concepto de infancia, reconoce a los niños, niñas y adolescentes (NNA) como sujetos y titulares de sus derechos, superando el concepto de la DSI en el que eran considerados objeto de intervención, compasión, represión y tutela por parte del Estado, exonerando a la familia y sociedad de las responsabilidades de cuidado y protección.

#### 1.4.1. Doctrina de la situación irregular.

Antes del siglo XVII el concepto de la infancia no existía. La DSI establecía diferencias entre excluidos e incluidos, y establecía la categoría menor para quienes no gozaban del afecto de su familia y de la protección económica de sus padres.

A decir de García Méndez (1992), la escuela fue la institución que contribuyó a consolidar la categoría infancia al señalar: *“la diferencia socio-cultural se establece entre aquellos que permanecen vinculados a la escuela y aquellos que no tienen acceso o son expulsados de ella es tal, que el concepto genérico infancia no podrá abarcarlos. Los excluidos se convertirán en **menores**”* (p.422).

En este ámbito la relación familia, infancia y escuela estaban intrínsecamente relacionados dando una categoría de niño a quien tenía estas tres condiciones; en cambio, el menor es reconocido como objeto de protección y en algunos casos de represión.

Al respecto Buaiz (2003) afirma que la institución que ha contribuido a la desconstrucción de la niñez, es la Escuela, *“espacio que segrega a la infancia, generando división entre el niño con familia de casta social, y el niño sin ella o lazos familiares débiles, los primeros tendrán acceso a la escuela, y los segundos tendrán que conquistar ese espacio”* (p.3). En este contexto, la escuela subdivide a la infancia en dos categorías de forma radical: Niño-escuela y niño-no escuela, ubicándose a los que tenían mayores condiciones de vulnerabilidad en la última condición.

Esta afirmación denota la distinción de clases sociales de la época, marcando limitaciones de oportunidades entre los niños que tienen y pueden tener acceso a la escuela y los que no tienen y no pueden asistir a la escuela, catalogándolos como menores<sup>13</sup> por su condición de vulnerabilidad y definiéndolos como incapacitado social a quien se le imponen restricciones para su desarrollo, en nombre de la protección.

Esta incapacidad genera la aparición del paradigma tutelar en el que el Estado aparece para encargarse de los incapacitados sociales porque los niños no eran reconocidos en sus derechos. Los menores eran los huérfanos, los abandonados, los discapacitados, aquellos que requerían protección y tutela del Estado y releva a la familia y a la sociedad de su rol de protección y cuidado, es decir, exonerándolos de responsabilidad a las condiciones de vida de los NNA. El Estado asume la tutela de ellos.

---

<sup>13</sup> La definición de menor constituye la negación de la definición de niño. Por tanto, quien es menor, no es niño y viceversa. El niño que resulta carenciado material, social y hasta espiritual, deja de serlo para engrosar las filas de la categoría de los menores (Buaiz, 2003).

Así se divide la categoría infancia entre los niños que pueden cubrir sus necesidades y los carentes considerados incapaces sociales denominados menores. Buaz (2003) define la Doctrina de la Situación Irregular (DSI) como *“la doctrina de las dos niñeces [...] no se dirige a todos los niños, pero si a una parte, los niños carentes, los infractores. La protección para los carentes y abandonados y la vigilancia y represión para los infractores”* (p.7).

Esta condición de vigilancia crea un marco jurídico de control socio-penal en el que se confunden los menores objetos de protección con aquellos que habían generado alguna infracción. Se crean los tribunales de menores como instancias de control y aparecen leyes como el código de menores para regular acciones para una parte de personas de la categoría infancia: los menores y los infractores. La DSI es reconocida por la discriminación, la judicialización, la negación de los derechos universales.

A manera de síntesis, Beloff (1999) señala algunas características de la Doctrina de la Situación Irregular:

1. *Los niños aparecen como objetos de protección, no son reconocidos como sujetos de derecho sino como incapaces que requieren un abordaje especial.*
2. *Las leyes no son para toda la infancia y la adolescencia sino sólo para una parte del universo de la infancia y la adolescencia, son para los “menores”.*
3. *El “menor” es objeto de intervenciones estatales coactivas, tanto él como su familia.*
4. *La protección frecuentemente viola o restringe derechos, porque no está pensada desde la perspectiva de los derechos.*
5. *Aparece también la idea de la incapacidad, en la que la opinión del niño es irrelevante.*
6. *Se desconocen todas las garantías individuales reconocidas por los diferentes sistemas jurídicos de los Estados de Derecho a todas las personas (no sólo a las personas adultas) [...]. (p.15).*

Esta sinopsis de Beloff aporta una clara apreciación de la deconstrucción social del concepto niñez, de la debilidad del sistema familiar, de la marcada división de clases y en el que aparece la tutela del Estado porque la infancia es abordada desde la percepción de compasión, caridad y represión.

#### **1.4.2. Doctrina de la protección integral.**

La DPI surge de la Convención de los Derechos del Niño (CDN). La fuerza de este instrumento jurídico se evidencia tras las adecuaciones legislativas y normativas jurídicas

internas realizadas por cada Estado. Producto de la promulgación de esas leyes, los Estados se comprometieron a promover e implementar la DPI, y dejar atrás la denominada Doctrina de la Situación Irregular; marcando claramente un antes y un después.

Los NNA dejan de ser objeto de protección, de caridad con necesidades por satisfacer y pasan a ser sujetos con derechos, con exigencias legítimas al Estado, la familia y la sociedad. Todos los derechos son para todos los niños, niñas y adolescentes sin establecer jerarquías. La DPI es la Doctrina de la Protección de Derechos.

El Sr. Munduate, representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF – Ecuador, señala que, a partir de la entrada en vigencia de la CDN, en 1990, se *“introduce una nueva visión de infancia y, en consecuencia, la manera en las que se relaciona la familia, la sociedad y el Estado con la niñez y adolescencia. Esta perspectiva es la que se conoce como “Doctrina de Protección Integral”* (MJDH, UNICEF–Ecuador y ACNUDH, 2010, p. xi), en tanto reconoce al niño, niña y adolescente como sujeto de derechos y establece a su vez las responsabilidades públicas en la garantía de los mismos. Esta doctrina se sustenta en varios instrumentos internacionales (Tabla 4).

**Tabla 4. Instrumentos Internacionales que sustentan la Doctrina de Protección Integral**

<b>Instrumentos</b>	<b>Descripción</b>
<b>Sociedad de Naciones - 1924</b>	Carta de Derechos del Niño
<b>ONU – 1948</b>	Declaración Universal de Derechos Humanos
<b>ONU – 1959</b>	Declaración de los Derechos del Niño
<b>ONU – 1985</b>	Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores
<b>ONU – 1989</b>	Convención sobre Derechos del Niño
<b>Protocolos Facultativos</b>	
<b>1990</b>	Reglas de La Habana, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad
<b>ONU – 1990</b>	Reglas de Las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, conocidas como Directrices de RIADH
<b>1990</b>	Reglas de Tokio, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Medidas no Privativas de Libertad
	Convención de la Haya en Materia de Adopción Internacional

Fuente: MJDH, UNICEF–Ecuador y ACNUDH (2010)  
Elaborado por: Tanya González

Al introducir la DPI, Naciones Unidas afirma:

*La CDN refleja una nueva perspectiva en torno al niño, ya no son la propiedad de sus padres ni tampoco son beneficiarios indefensos de una obra de caridad, sino que son*

*seres humanos y los destinatarios de sus propios derechos. La Convención ofrece un panorama en el que el niño es un individuo y miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades adaptados a la etapa de su desarrollo.* (Freites, 2008, p. 432).

Esta perspectiva aporta algunos elementos de cambio de paradigma en la concepción de niño, en el rol que la familia debía asumir:

- Los NNA dejan de ser objetos de compasión-protección y se reconocen de manera integral sus derechos, sin distinción de raza, cultura, religión, etnia, etc.;
- La familia recupera su responsabilidad sobre el niño y le asigna un rol prioritario como núcleo y base para su crecimiento y desarrollo;
- Admite que los NNA además de ser escuchados en las situaciones que les afectan, ejerzan derechos de ciudadanía con obligaciones y responsabilidades a través de la creación de mecanismos de participación, no solo en procesos asociativos sino de aportes a las políticas públicas, programas y proyectos.

Desde esta nueva perspectiva Freites (2008) señala: *“la DPI supera la visión del niño como un minusválido, objeto de compasión y de tutela. Igualmente, abarca a todos los infantes y no sólo a aquellos cuya vida está en peligro, en precariedad de condiciones”* (p.431). La DPI pretende que desaparezcan los denominados menores, definidos en la DSI y propende a que en todas las decisiones y acciones se reconozcan a los NNA como sujetos de derechos. Sin embargo, este postulado hay que continuar perfilándolo, existen aún autoridades competentes, funcionarios, ciudadanos, organizaciones sociales, de la sociedad civil que aún siguen llamando y tratando a los niños como menores.

Este cambio doctrinario de situación irregular a protección integral, permite citar el aporte de Buaz (2003) en la definición de la Protección Integral (PI) como: *“conjunto de políticas, planes y Programas que con Prioridad Absoluta se dictan desde el Estado, con la participación de la Familia y sociedad para garantizar que los NNA gocen sin discriminación los derechos humanos a la Supervivencia, Desarrollo y Participación”* (p. 16).

Con esta definición, Buaz (2003) plantea que la PI considera dos ámbitos de políticas públicas: universales para la satisfacción y cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y políticas especiales, adicionales y complementarias a las políticas universales, como respuesta para la atención de situaciones específicas de NNA cuyos derechos han sido conculcados y como proceso de restitución.

La DPI se ha transformado en el sustento teórico y conceptual de las normativas internacionales y constitucionales de los últimos 35 años en relación con la garantía de los derechos de los NNA. Los principios que caracterizan la DPI permiten a los Estados y la sociedad promover, proteger y garantizar integralmente el contenido de los derechos de los NNA y restituir en caso de vulnerabilidad.

### **1.4.3. Derechos humanos de la niñez y adolescencia bajo la doctrina de protección integral.**

La PI define como Derechos Universales de niños, niñas y adolescentes (NNA) los relacionados a la Supervivencia, Desarrollo y Participación y como Derechos Específicos e individuales la Protección cuando se ha suscitado una afectación o vulneración.

Asimismo, los DH de los niños, niñas y adolescentes se encuentran consagrados en varios instrumentos internacionales y nacionales, que buscan establecer los derechos específicos de este grupo de atención, enfocado en los riesgos asociados a su edad.

Por tanto, la PI se sustenta en los cuatro principios básicos de DH para los NNA citados en la Convención de los Derechos del Niño (Tabla 5).

**Tabla 5. Principios de Derechos Humanos que sustentan la Doctrina de Protección Integral**

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
<b>Igualdad o No Discriminación</b>	Asegurarán a cada niño su aplicación en su jurisdicción, sin distinción alguna. (Art. 2)
<b>Interés Superior del Niño</b>	En todas las medidas concernientes a los niños [...] una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (Art. 3)
<b>Efectividad y Prioridad Absoluta</b>	Los Estados adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN y adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos disponibles. (Art. 4)
<b>Participación solidaria o Principio de solidaridad</b>	Los Estados respetarán las responsabilidades, derechos y deberes de los padres o, de los miembros de la familia ampliada para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la CDN. (Art. 5)

Fuente: ONU (1989)

Elaborado por: Tanya González

Desde esta misma perspectiva, la Protección Integral centra su actuación en cuatro grupos de derechos determinados en la CDN, que son los que posteriormente proporcionan el marco normativo para la definición de políticas públicas, implementación de programas y servicios, norma técnica, modelos de atención, etc., lo que define el reconocimiento del desarrollo integral del NNA (Tabla 6).

**Tabla 6. Grupos de Derechos de NNA de actuación de la Doctrina de Protección Integral**

<b>Derechos</b>	<b>Descripción</b>	<b>Grupo de Derechos</b>
<b>Supervivencia</b>	Aportan el desarrollo de una vida digna	Vida; salud; identidad; seguridad social; nivel de vida
<b>Desarrollo</b>	Garantizan el desarrollo integral de NNA	Educación; cuidado; esparcimiento; relaciones personales con padres; cultural, religioso, minorías étnicas; acceso a la información
<b>Participación</b>	Permiten el ejercicio de ciudadanía	Opinión; expresión e información; pensamiento, conciencia y religión; asociación
<b>Protección</b>	Protegen a los NNA cuando se han generado situaciones de violencia	Abuso; maltrato; explotación sexual; tortura; explotación laboral; refugiados; niños impedidos; estupefacientes; secuestro y venta; Traslado y retención ilícita, entre otros

Fuente: ONU (1989)

Elaborado por: Tanya González

Entre sus mandatos, los Estados deben diseñar una arquitectura de normativas jurídicas y de políticas públicas que establezcan programas y proyectos que efectivicen el cumplimiento y la integralidad de estos derechos, garantizando las asignaciones presupuestarias correspondientes. El conjunto de políticas públicas delineadas para su cumplimiento se define como el marco de las Políticas de Protección Integral (PPI) de atención a la niñez y a la adolescencia.

**CAPITULO II. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DEL MEDIO FAMILIAR Y  
EL DERECHO A VIVIR EN FAMILIA**

Una vez que en el capítulo anterior se realizó una revisión al marco normativo sobre los derechos de los NNA y sus principios rectores fundamentados en la Convención de los Derechos del Niño y la Doctrina de Protección Integral, este capítulo centra la importancia de la familia en la vida del niño, niña o adolescente, más aún si se encuentra sin cuidado parental, considerando que a partir del Derecho a Vivir en Familia, se cumplen el resto de sus derechos como de supervivencia, desarrollo y protección.

Considerando que la familia es la base fundamental para el desarrollo y crecimiento de todo ser humano, este capítulo evidencia la trascendencia de este postulado y la afectación para los NNA cuando son separados del entorno de su hogar.

En este sentido, la familia debe tener un rol protector, pero también puede generar inestabilidad en las relaciones con sus miembros, pudiendo provocar contextos multiproblemáticos e incidir en la salida de los niños, niñas y adolescentes de sus ambientes familiares y provocar su institucionalización en casas hogares de acogimiento.

Este contexto, afecta de manera significativa la construcción del apego en niños y niñas, principalmente en primera infancia, por lo que en este capítulo se revisa la importancia de la Teoría del Apego y su incidencia en el desarrollo cognitivo de los niños, niñas y adolescentes cuando no cuentan con un referente.

El segundo aspecto está relacionado con la comprensión de la familia como sistema y las interacciones que le afectan en sus diferentes entornos: comunidad, amigos, familia, los mismos que se relacionan entre sí. Por tanto, se presenta el modelo ecológico-sistémico con el propósito de vislumbrar la importancia de los diferentes niveles de sistemas en el que se desarrolla la familia, el cual incide para su fortalecimiento familiar y comunitario.

Finalmente, tratándose de familias que no desarrollan ambientes de bienestar en las relaciones entre sus miembros, se bosquejan sus características con la diversidad de problemáticas, con el fin de comprender el efecto de esta situación.

## **2.1. Derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental**

La vida familiar es el eje principal en la vida de las personas y en el caso de los NNA es aún más significativo, ya que, por su edad y necesidades de crecimiento y desarrollo, requieren de más cuidados y protección por parte de sus padres, cuidadores y familia.

Por estas razones, la institucionalización de niños, niñas y adolescentes genera efectos nocivos para su crecimiento y desarrollo psíquico y emocional, debido a que sus primeros

años de vida son trascendentales, considerando que además de recibir las atenciones elementales para cumplir con el derecho a la salud, alimentación, educación, requieren de protección, seguridad, de construcción de lazos afectivos que les permita crecer en un ambiente que promueva su desarrollo personal, cognitivo y social.

UNICEF (2013) refiere que “*cada tres meses que un niño o niña de corta edad reside en una institución de acogimiento, pierde un mes de desarrollo*” (p.12). Mientras más largos son estos periodos de institucionalización mayor afectación se genera en su desarrollo integral, ya que este impacto tiene mayor consecuencia cuando se trata no solo de niños menores de tres años, sino de niños con discapacidad, con problemas psiquiátricos, no acompañados, hijos de personas privadas de la libertad, etc.

La Convención de los Derechos del Niño (1989) proclamó que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales y en el Preámbulo señaló:

*La familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. [...] reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.* (UNICEF-Comité Español, 2006, p. 8).

Este postulado marca la corresponsabilidad de los Estados de generar políticas, programas y servicios que fortalezcan a las familias en sus habilidades parentales, y en el fortalecimiento de sus capacidades a través de pisos de protección social que le generen movilidad ascendente para el bienestar de todos sus miembros; siendo responsabilidad del Estado velar porque el derecho de un NNA a vivir en familia se mantenga.

Bajo este prisma, la familia se constituye en el centro para la vida de NNA y en un derecho fundamental, siendo el “*contexto más deseable de su crianza y educación, ya que es quien mejor puede promover su desarrollo personal, social e intelectual y, además, la que puede protegerlos mejor de diversas situaciones de riesgo*” (Muñoz, 2006, p. 148).

En la familia se construye lo que es cada persona, se forman los valores sociales, éticos, culturales, se edifica la seguridad y confianza de la persona, es decir, es el espacio de socialización fundamental para la garantía, cuidado y protección de los NNA. Sin embargo, existen situaciones que limitan que los niños, niñas y adolescentes puedan permanecer junto a sus familias, teniendo que vivir en ocasiones con otros familiares para que les proporcionen la debida protección y cuidado.

Esta situación es más crítica y compleja cuando en la primera infancia son separados o abandonados por sus padres y pasan a la protección del Estado. Bowlby (1951) en su estudio sobre los efectos de la privación de un entorno familiar resaltó las consecuencias que esta tiene para el desarrollo del niño, indicando: *“la privación prolongada del cuidado materno (parental) puede producir en el niño pequeño graves efectos en su carácter, y tiene tal alcance de proyección en la vida que puede afectarla por entero”* (p. 57).

El enunciado de Bowlby plantea reflexionar si el Estado, la sociedad, las Entidades o la misma familia tiene claridad del alcance del concepto “Familia”, que es más que la relación de un hombre y una mujer. Radica en la definición de vida de un NNA, en las relaciones familiares que pueden construir con adultos como referentes de vida, en la construcción de sus emociones y de lazos que le proporcionen seguridad y confianza.

Al respecto, la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959) establece que *“el niño para su pleno desarrollo necesita amor, de ser posible crecerá bajo la responsabilidad de sus padres en un ambiente de afecto y seguridad moral y material [...] no deberá separarse al niño de corta edad de su madre”* (Art. 6).

Por tanto, el derecho de un niño a vivir en familia es más que un derecho, es un fundamento vital para la vida de un NNA porque dependiendo de qué familia ejerza esa función puede afectarlo o desarrollarlo en su función cognitiva, social, emocional, personal.

### **2.1.1. Importancia del apego en la vida de los niños, niñas y adolescentes.**

La importancia del apego radica en que, para un adecuado desarrollo, el niño en sus primeros años de vida requiere mantener relación, contacto con un adulto que le proporcione seguridad, afecto, que se convierta en su referente.

Por esta razón, se revisa la Teoría del Apego como uno de los aspectos significativos a considerar en la vida de los niños, niñas y adolescentes, más aún cuando se encuentran sin cuidado parental, siendo la persona responsable de su cuidado o quien lo represente la que debería convertirse en un referente para su vida en la construcción del apego.

Al respecto, Bowlby (1951) recalcó que los *“efectos inmediatos y a largo plazo que median la salud mental del niño, son la resultante de una experiencia de relación cálida, íntima y continua entre la madre, padre y su hijo por la cual ambos encuentran satisfacción y alegría”* (p. 11). En un proceso de institucionalización, la construcción del apego recae en el Tutor (a), siendo su cuidador/a, y quien además debe procurar dar a cada uno de los niños, niñas y adolescentes una atención individualizada y no grupal.

La definición de la Teoría del Apego se sustenta en el desarrollo de la base personal segura de los NNA, principalmente en primera infancia, sostenida inicialmente en la *“díada relacional madre-hijo, posteriormente, en la tríada madre-padre-hijo; y en la medida en que los individuos viven en familias o grupos, la teoría del apego ha considerado la complejidad del sistema familiar en el que se desarrolla el niño”* (Altonaga, 2011, p. 6).

En la misma línea, Moneta (2014) señala que la Teoría del Apego, desarrollada por Bowlby durante los años 1969 a 1980, describe el efecto que producen las experiencias tempranas y la relación de la primera figura vincular en el desarrollo del niño, afirmando que *“la capacidad de resiliencia frente a eventos estresantes que ocurren en el niño es influida por el patrón de apego o el vínculo que los individuos desarrollan durante el primer año de vida con el cuidador, generalmente la madre, aunque puede ser otra persona”* (p. 265).

La construcción del apego en la primera infancia va a definir en el tiempo la capacidad de respuesta que los NNA van a tener para afrontar las diferentes situaciones de vida, de tal manera que el apego se convierte en su base personal segura.

En este contexto, los niños y niñas de primera infancia que ingresan a las casas de acogimiento institucional en condiciones de abandono, o por separación de los padres, la construcción del apego se convierte en un factor crítico, si es que en estas unidades no cuentan con el personal suficiente que atienda las necesidades individualizadas de los niños y niñas, y se conviertan en el referente que establece vínculos de afecto y seguridad.

En relación a lo indicado, Moneta (2014) afirma:

La Teoría del Apego en un enfoque actual permite inferir que un apego seguro con un cuidador estable y continuo, puede asegurar un adecuado desarrollo cognitivo y mental del niño que llegará a ser adulto, más aún, cuando los vínculos primarios pasan a ser de primera importancia en la vejez y también en condiciones de impedimento o incapacidad física o mental a cualquier edad. (p.266).

Este nivel de relacionamiento positivo que un adulto tenga con el niño y niña durante su infancia va a permitir construir un apego seguro, permitiendo que tenga una actitud de seguridad, confianza con las personas con quienes establezca relaciones.

Sin embargo, un niño, niña o adolescente (NNA) que ha tenido situaciones negativas con sus referentes de apego, tenderá a limitaciones de estabilidad en sus relaciones en la vida adulta. Seguidamente se muestran las características del apego en sus diferentes momentos de vida y de relacionamiento (Tabla 7).

**Tabla 7. Características del Apego**

<b>Momentos</b>	<b>Relacionamiento</b>
<b>Apego con el recién nacido</b>	Primera relación del recién nacido con su madre o con un cuidador principal que receptivo a las señales del niño de pocos años
<b>Apego como proceso que no termina con el parto o la lactancia</b>	Proceso que sirve de base a todas las relaciones afectivas en la vida y, en general, a todas las relaciones entre sus miembros
<b>Apego acompaña toda la vida</b>	Hacia personas significativas acompaña toda la vida, ya sean estos progenitores, maestros o personas con las cuales se han formado vínculos duraderos

Fuente: Moneta (2014)

Elaborado por: Tanya González

Por tanto, se debe evitar la separación de los niños y niñas de primera infancia de sus cuidadores principales, sus padres, y si no es posible que permanezcan con ellos, el Estado, debe garantizar a los NNA, en función de los principios del interés superior del niño, el ingreso a una modalidad de cuidados alternativos, evitando de ser posible la institucionalización, considerando las afectaciones que genera en desarrollo integral.

### **2.1.2. Apego y familia.**

El apego es el vínculo que se forma entre un niño, niña o adolescente y las personas con quienes genera una relación para toda la vida. En la primera infancia estos lazos pueden establecerse con la madre, el padre o con quien se encuentre responsable de su cuidado, generando el desarrollo de vínculos de seguridad, protección y confianza en ellos.

A medida que crezca y se desarrolle este apego, se amplía hacia los otros entornos y miembros de su microsistema: familiares, amigos, compañeros, la familia que conforme, etc. Al respecto, existen diferentes tipos de apegos dependiendo de las relaciones y situaciones que afectan la vida de los NNA.

Por lo referido, para evaluar la calidad de los vínculos entre madre e hijo, Mary Ainsworth (1962, 1964), realizó un programa experimental llamado la situación extraña, cuya finalidad era explicar los diferentes tipos de apegos definidos en esta relación que van a influir en el adecuado desarrollo integral del niño o en las conductas, situaciones de riesgos social o violencias del cual son objeto, cuando en los primeros años de vida la familia no los desarrolla.

Por tanto, es necesario revisar las características de los diferentes tipos de apegos (Tabla 8).

**Tabla 8. Tipos de Apego del Niño**

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Características del Cuidado</b>
<b>Seguro</b>	Usan a sus cuidadores como una base segura cuando están angustiados. Saben que ellos estarán disponibles y que serán sensibles y responsivos a sus necesidades.	Producto de la sensibilidad materna Son de disponibilidad, receptividad, calidez y conexión
<b>Inseguro-Evitativo</b>	No tiene confianza en la disponibilidad del cuidador principal, mostrando poca ansiedad durante la separación	Son de rechazo, rigidez, y aversión del contacto
<b>Inseguro-Ambivalente</b>	Muestra ansiedad de separación, pero no se tranquiliza al reunirse con la madre o cuidador	Son de insensibilidad, intrusividad e inconsistencia

Fuente: Dávila (2015)

Elaborado por: Tanya González

La familia juega un rol trascendental en la construcción del apego seguro, considerando que es el medio natural de protección y cuidado para el desarrollo integral de los niños, es su primer nivel de relacionamiento, por eso, *“uno de los componentes más importantes de las relaciones afectivas que forjan a una persona es el hecho de haber sido atendido, cuidado, protegido y educado durante la infancia y la adolescencia, determinando la capacidad de cuidarse a sí mismo”* (Barudy y Dantagnan, 2005, p. 24).

Desde esta perspectiva, la familia es la base personal segura de un NNA para el desarrollo de su apego, pero también se podría convertir en un factor negativo ante eventos que vulneran sus derechos, sucesos de violencia, separación de padres, negligencia, etc.

## **2.2. La Familia como sistema desde el modelo ecológico**

Según Minuchin (1968) citado por Dávila (2015), señala:

La familia tiene un papel fundamental en el desarrollo del individuo, siendo el grupo de pertenencia primaria, donde se establecen una serie de lazos afectivos y sentimientos, que generan aprendizajes y se afianzan valores, creencias y costumbres, y donde se considera que no se puede entender los problemas de un sujeto si no se atiende al conjunto total de la interacción familiar, en el que cada uno de sus elementos tiene una función con consecuencias en el conjunto global. (p.124).

Con el fin de comprender a las familias en sus diferentes contextos, se revisa el concepto de familia como sistema complejo, viviente y humano que está en interacción permanente con su medio ambiente, en el que conviven e interactúan personas emparentadas de géneros y generaciones distintas, con relaciones de poder o autoridad, con lazos de solidaridad en el que comparten recursos a fin de satisfacer necesidades básicas.

### 2.2.1. La familia como sistema.

Para comprender la familia como sistema, Ludwig von Bertalanffy (1928) citado por Figueroba (2017) en la teoría de los sistemas, refiere que *“un sistema es un conjunto de elementos en interacción, como la familia, las organizaciones, la comunidad; con características estructurales, como la relación entre los componentes, y funcionales, como los sistemas humanos en el que sus elementos persiguen un fin común”* (párr. 5).

Esta definición permite comprender el contexto en el que se desarrolla una familia como sistema cuando su interacción está interrelacionada con el entorno interno familiar y externo comunitario, que incide en su dinámica y convivencia, manteniendo sistemas abiertos o cerrados, dependiendo de la influencia del ambiente en que se sitúe.

Los sistemas se pueden dividir en función de su nivel de complejidad como: sistema (familia), suprasistema (amigos, comunidad) y subsistema (persona). Por tanto, los distintos niveles de un sistema interactúan entre ellos, de modo que no son independientes unos de otros, sino que a su vez tienen principios y características (Tabla 9).

**Tabla 9. Principios de la teoría general de los sistemas**

Principio	Descripción	Características
<b>Totalidad</b>	El todo es algo más que la suma de sus partes	En la familia si alguno desaparece la familia sigue existiendo
<b>Entropía</b>	Ningún sistema puede igualarse completamente con su ambiente	En los sistemas sociales las personas necesitan parecerse y diferenciarse
<b>Sinergia</b>	Todo cambio en alguna de las partes afecta a todas las demás y en ocasiones al sistema	Genera una realidad que supera la lógica lineal causa-efecto
<b>Finalidad</b>	Siempre están orientados a un objetivo común: la supervivencia, lucha por mantenerse vivo	En las familias el esfuerzo común es que los descendientes tengan una oportunidad de desarrollo en el futuro
<b>Equifinalidad</b>	A partir de distintas condiciones y caminos, alcanza la misma meta	Idénticos resultados pueden tener orígenes distintos, y viceversa
<b>Equipotencialidad</b>	Característica que permite a sus elementos asumir las funciones de las partes extinguidas	En la familia si el padre muere, el hermano mayor toma el mando
<b>Retroalimentación</b>	Un sistema recoge información sobre los efectos de sus acciones en el medio en el que habita	En los sistemas interpersonales (familia, instituciones) las conductas se inscriben en retroalimentación
<b>Homeostasis</b>	Todo sistema reacciona ante cualquier intento que amenace cambiar su organización	La estabilidad de un sistema viene definida por la capacidad de cambiar con el cambio
<b>Morfogénesis</b>	Un sistema también se define por su tendencia al cambio	Apunta al desarrollo o cambio de forma, estructura y estado del sistema

Fuente: Estaire (2012)

Elaborado por: Tanya González

Las características de estos principios están influenciadas por factores culturales, sociales que afecta el desarrollo de las familias en sus diferentes niveles. En concordancia con esta teoría, Perea (2006) señala: *“la familia es un sistema abierto en constante interacción entre sí, y en intercambio con el exterior, porque las relaciones familiares como comunidad de personas se dan en un espacio interactivo de influencia múltiple”* (p.420).

Los principios planteados permiten observar la complejidad de las relaciones de la familia en función del contexto en el que se encuentre, lo cual afecta la relación con los NNA. Bronfenbrenner (1979) citado por Perea (2006) señaló que *“desde un análisis ecológico-sistémico existen una serie de factores internos y externos que condicionan la dinámica familiar, considerando que las relaciones interpersonales forman parte de sistemas más complejos sometidos a influencias sociales, culturales e históricas”* (p.420). Por tanto, la sociedad, el Estado al no fortalecer a la familia en su rol primario, incide en condiciones que generan contextos no favorables para el desarrollo integral de los NNA.

### **2.2.2. La familia desde el modelo ecológico-sistémico.**

Torrico, Santín, Andrés, Menéndez y López (2002) refieren que el *“postulado de Bronfenbrenner es que los ambientes naturales son la principal fuente de influencia sobre la conducta humana en el que se debe tener en cuenta el ambiente “ecológico” que circunscribe al sujeto”* (p.46). Esto llevó al autor a considerar el desarrollo humano como una progresiva acomodación entre un ser humano activo y sus entornos cambiantes.

Además, este proceso se ve influenciado por las relaciones que se establecen entre estos entornos y por contextos de mayor alcance en los que están incluidos esos entornos, denominando estas premisas como ambientes ecológicos (como se cita en Bronfenbrenner, 1979).

En estos ambientes o entornos definidos como sistemas es donde se desarrolla la familia y dependiendo de los contextos se puede afectar la dinámica familiar, los mismos que se denominan Microsistema, Mesosistema, Exosistema y Macrosistema.

Al respecto, se establece un ámbito de relación entre la definición del sistema ecológico y el aporte al sistema familiar (Tabla 10).

**Tabla 10. Sistemas del ambiente ecológico de Bronfenbrenner**

<b>Sistemas</b>	<b>Descripción</b>	<b>Aporte al Sistema Familiar</b>
<b>Microsistema</b>	Nivel más cercano al sujeto, incluye comportamientos, roles y relaciones característicos de los contextos cotidianos	Microsistema compuesto por los padres, hijos y hermanos
<b>Mesosistema</b>	Interrelaciones de dos o más entornos en los que la persona en desarrollo participa activamente (familia, trabajo y vida social)	Sistemas con los que la familia mantiene intercambios directos: escuela, club, la asociación
<b>Exosistema</b>	Uno o más entornos que no incluyen a la persona como participante activo, pero se producen hechos que afectan su entorno	Relaciones que no forman parte del microsistema familiar: amigos parientes y otros servicios
<b>Macrosistema</b>	Factores ligados a las características de la cultura y momento histórico-social	Valores culturales, ideológicos, políticos

Fuente: Torrico, Santín, Andrés, Menéndez y López (2002) y Perea (2006)  
Elaborado por: Tanya González

Este modelo ecológico-sistémico permite reflexionar sobre la importancia del análisis que desde el trabajo social familiar y desde el ámbito de la psicología familiar se puede realizar en los diferentes sistemas para el fortalecimiento de las capacidades de la familia y la comunidad, a fin de lograr que los NNA que por circunstancias adversas quedaron sin cuidado parental puedan regresar a sus entornos familiares.

Desde esta mirada, se reconoce que el ser humano se interrelaciona con una serie de sistemas que determinan su desarrollo y que *“la familia es el sistema que define y configura en mayor medida el desarrollo de la persona desde su concepción”* (Espinal et al., 2004, p. 2). También admite identificar necesidades fundamentales de la familia y de cada persona para la activación del sistema de protección social principalmente desde el Estado.

El modelo jerarquiza el nivel de relacionamiento entre los sistemas, especialmente en el microsistema que rodea el contexto de la familia, así como el mesosistema para la construcción de redes de apoyo que genera un sistema relacional con el entorno al *“observar que cada grupo familiar se inserta dentro de una red social más amplia, y desde esta procura alcanzar su propia autonomía, como un todo”* (Espinal et al., 2004, p. 3).

### **2.3. Contextos familiares que limitan el cuidado parental de niños, niñas y adolescentes**

La familia es el lugar donde el ser humano se desarrolla, edifica su identidad, genera aprendizajes, recibe valores; sin embargo, este contexto de bienestar en el que se deben desarrollar sus miembros está afectado en ciertos momentos por entornos de violencia y maltrato en el hogar, situación que ha empezado a ser considerada como un problema

social que deja en indefensión a niños, niñas y adolescentes, considerando a la violencia como una desviación social familiar.

Por lo señalado, se pretende analizar a la familia como un sistema complejo del que provienen los niños, niñas y adolescentes que ingresan a las casas hogares bajo medidas de protección. Familias con situaciones multiproblemáticas que crean contextos de violencia intrafamiliar, originada por las relaciones interpersonales y sociales de alta complejidad.

En este contexto, la familia constituye el principal entorno para el desarrollo de procesos de socialización y crecimiento de niñas, niños y adolescente, sin embargo, no solo es un espacio su desarrollo, sino también para los adultos que en ella conviven.

La familia se constituye, en *“el sistema que define y configura en mayor medida el desarrollo de la persona desde su concepción [...] y en el microsistema más importante porque configura la vida de una persona por muchos años”* (Espinal et al., 2004, p. 2), siendo un tejido fundamental para el crecimiento individual de cada uno de sus miembros.

Bajo este prisma, la familia al ser un sistema dinámico, en cuanto se producen cambios en alguno de sus miembros, en las relaciones que existen entre ellos o en su entorno, afecta el sistema familiar en su conjunto.

Estos cambios cuando no son positivos generan afectaciones en el cuidado y protección de los NNA, ocasionando factores de riesgos que impactan en su vida cuando producto de estos contextos deben ser institucionalizados, por eso se pretende revisar el contexto de la familia multiproblemática como un sistema vulnerable de alto riesgo, tanto por la acción de sus componentes internos, como del entorno que potencian su disfuncionalidad.

La conceptualización de familias con diversidad de problemáticas ha ido evolucionando en el tiempo, *“antes denominadas f. multiasistida, f. multicarenciada, f. multisintomática, f. multiproblema, f. diluidas... Parece que hoy el consenso general gira en torno al término “multiproblémática”* (González, 2004, p.146).

Esta definición en principio estuvo asociada a familias con limitados niveles económicos, posteriormente a familias con problemas de relacionamiento familiar, problemática que también sucede en otros niveles sociales. González (como se citó en Minuchin 1967) hace mención a las familias problemáticas en torno a su deficiente nivel de organización en las relaciones interpersonales y las dificultades de comunicación.

Para comprender el entorno y contexto familiar del cual muchos de los NNA institucionalizados en las casas de acogimiento provienen, se describen (Tabla 11), los ejes que caracterizan a las familias multiproblemáticas y sobre las cuales el equipo técnico debe trabajar para fortalecer sus capacidades familiares y comunitarias.

**Tabla 11. Ejes y características de las familias multiproblemáticas (FMP)**

<b>Eje</b>	<b>Descripción de la familia</b>	<b>Características</b>
<b>Polisintomatología</b>	Cadena de problemas y factores: negligencia, alcoholismo, violencia intrafamiliar, consumo de sustancias, depresión	Problemas múltiples, de gran complejidad y gravedad; Episodios recurrentes de crisis individuales y familiares
<b>Desorganización</b>	Dinámica de estas familias en torno a aspectos de estructura caótica; y comunicación disfuncional	Conflictos en el desarrollo de roles, reglas y normas. Incongruencia en comunicación verbal y no verbal
<b>Abandono de las Funciones Parentales</b>	Incompetencia parental-negligencia, genera inhabilitación legal de los padres y salida del niño de la familia	Funciones parentales básicas debilitadas: la nutriente, la socializadora y la educativa
<b>Aislamiento</b>	Distanciamiento, físico y emocional, de la familia extensa y la red de apoyo social e institucional	Inestabilidad y fragilidad, con carencias en las habilidades sociales para mantener sus relaciones

Fuente: Gómez, Muñoz y Haz (2002) y Perea (2006)

Elaborado por: Tanya González

Caracterizar los perfiles de las familias multiproblemáticas aporta reflexionar que las familias también son producto de la organización de la sociedad que forma parte y del entorno en que se asienta.

Desde esta perspectiva, se aprecian las situaciones y contextos familiares que motivan el ingreso de niños, niñas y adolescentes (NNA) en las casas hogares, con causas de ingreso producto de las problemáticas de abandono, abuso sexual, callejización, maltrato, niños perdidos, situación de riesgo, etc., y que seguramente en la investigación empírica se observará que aproximadamente el 43% cuenta con un historial cronológico de ingreso debido a que estuvieron en otras unidades de acogimiento anteriormente antes de volver a ingresar en las actuales casas de hogares.

Este alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes que han tenido reingresos en las casas de acogimiento institucional denota la vulnerabilidad de las familias multiproblemáticas, convirtiéndose en un factor de riesgo para sus integrantes, especialmente para la garantía, cuidado y protección de los NNA, con niveles de resquebrajamiento en la relación de apego, con impacto en su crecimiento y desarrollo y con un riesgo de mensaje de transmisión de este patrón de manera transgeneracional.

Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) señala que *“los Estados velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”* (UNICEF-Comité Español, 2006, p. 12).

En estos casos, las causas de ingreso mencionadas en el párrafo precedente confirman la necesidad de aplicación de medidas de protección para preservar la integridad de los niños, niñas y adolescentes, pero también en el establecimiento de políticas que fortalezcan a la familia y generen asistencia para que puedan asumir su rol y responsabilidad en el cuidado parental de los NNA.

La pobreza, en ocasiones, es una de las variables que puede agudizar el entorno familiar que siempre debe ser de protección, prevención y seguridad en la vida de los NNA para su crecimiento y desarrollo, sin embargo, en ocasiones no es posible que la familia construya este ambiente saludable debido a las carencias generadas por su condición de pobreza poniendo en riesgo su bienestar y convirtiéndose ella misma en un factor de riesgo social debido a la multiplicidad de vulnerabilidades en las que puede incurrir.

Naciones Unidas (2009) planteó la necesidad de fortalecer a la Familia y la Comunidad, incidiendo en los Estados a generar las políticas, programas, proyectos y tomar decisiones y medidas que permitan prevenir las vulnerabilidades y fortalecer su rol protector.

**CAPITULO III. PROTECCIÓN ESPECIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN  
ECUADOR**

En los capítulos anteriores se presentó el marco normativo internacional, relacionado con el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) y el análisis diferencial entre la Doctrina de la Situación Irregular (DSI) y la Doctrina de Protección Integral (DPI), así como la importancia del Derecho de un NNA a vivir en familia, y los contextos que le afectan ante la diversidad de las dinámicas familiares.

Estos planteamientos permitieron que este capítulo centre su análisis en el comportamiento de los indicadores relativos a la situación de los derechos a la supervivencia y protección de los NNA, que guardan relación con algunas de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, a fin de comprender las debilidades y debilidades para su cumplimiento. Las cifras presentadas aportan una mejor comprensión del grado de vulneración en que se encuentran un grupo de niñez y adolescencia.

El segundo aspecto a tratar en este capítulo está relacionado con la operatividad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (SNDPINA) y las actuaciones de los miembros del sistema cuando los derechos de los NNA están o han sido conculcados y requieren el amparo del Estado.

El SNDPINA define y caracteriza lo que es la protección integral para la atención y restitución de derechos de los NNA y cuáles son las políticas que la integran, destacando la especificidad de las de protección especial.

Este capítulo también presenta las directrices que Naciones Unidas (2009) emite para viabilizar la Convención de los Derechos del Niño (CDN), en el que se proponen las modalidades alternativas de cuidado, que son normativas nuevas, no vinculantes para los Estados, pero que en función de los principios de necesidad e idoneidad, se exhorta a su cumplimiento debido a que establecen opciones de servicios preventivos para evitar la institucionalización de los NNA en casas de acogimiento.

Seguidamente, el capítulo realiza una sinopsis y caracterización de la normativa del servicio de acogimiento institucional, como última medida de protección que los operadores del SNDPINA deberían dictar, establecimiento los elementos de correspondencia entre la Norma Técnica y el Modelo de Atención, que deben ser aplicados de manera obligatoria por las Entidades públicas, particulares y privadas prestadoras de este servicio.

Finalmente, se realiza un recorrido del estado de situación de algunos de derechos y situaciones que afectan a los NNA y la respuesta del Estado a partir de la implementación del Sistema de Protección Integral (SPI), en el que se considera la formulación y elaboración de la Norma Técnica y Modelo de Atención de acogimiento institucional como programa y

servicio que el MIES como ente rector de la Política de Protección Especial (PPE) ejecuta para la protección, cuidado y restitución de derechos transgredidos de los NNA, siendo éste el tema y el contexto de estudio de este trabajo de investigación.

### **3.1. Indicadores sobre la situación de los derechos a la supervivencia y protección de los niños, niñas y adolescentes.**

En su informe sobre la situación de la niñez para el cumplimiento de las metas de los ODS 2030, el Observatorio Social del Ecuador (OSE, 2019), reporta las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) como línea base para el establecimiento de brechas o logros en el cumplimiento de estas metas.

Dentro del análisis, se presentan algunas cifras relacionadas con los derechos de supervivencia y protección, a fin de visibilizar algunos indicadores sobre el estado de situación de NNA, que posteriormente debido a diferentes contextos y vulnerabilidades dejan de estar bajo el cuidado y protección familiar e ingresan a las casas de AI.

Desde OSE (2019) se presentan las proyecciones poblaciones realizadas por INEC (2017) en relación al último censo de población y vivienda (2010), refiriendo que en el país viven cerca de seis millones de NNA de 0 a 17 años, lo que corresponde al 35% de la población total del país, de los cuales:

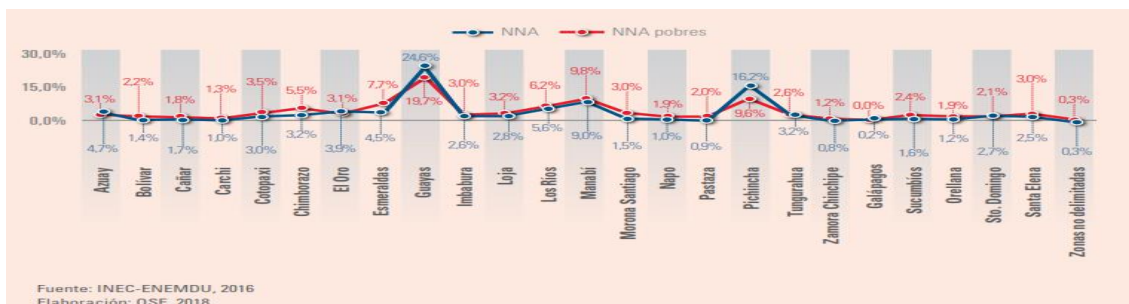
- el 28% tienen entre de 0 a 4 años; 39% entre 5 a 11 años, y el 33% restante entre 12 a 17 años;
- siete de cada diez viven en el área urbana y 3 de cada diez en el área rural;
- el 50% viven en la Costa (50%), el 43% en la Sierra y el 7% en la Amazonía.

Siendo las condiciones de pobreza uno de los factores que afectan los contextos familiares en el que se desarrollan los NNA, generando el riesgo social, es pertinente citar ONU y CEPAL (2013) definen que la pobreza infantil como la *“privación de nutrición, agua, acceso a servicios de salud, abrigo, educación, participación y protección. La privación de estos derechos hace que niños, niñas y adolescentes se vean limitados para alcanzar sus metas, participar en la sociedad y gozar de oportunidades”* (p. 96).

Los derechos señalados son fundamentales y están enmarcados en el grupo de derechos de actuación de la Doctrina de la Protección Integral.

En el 2016, la *“pobreza infantil por ingresos se ubicaba en el 30%, la extrema pobreza por ingresos en el 12% y la multidimensional en el 42%”* (OSE, 2019, p.31), siendo Guayas

(provincia en el que se ubican las casas de acogimiento institucional objeto de este estudio) y Pichincha las provincias que concentran el mayor número de NNA de familias que viven en situación de pobreza (Figura 1).



**Figura 1. Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en hogares en situación de pobreza por ingresos, 2016**

Fuente: INEC-ENEMDU (2016)

Elaborado por: OSE, 2018

A este indicador se podría agregar el flujo migratorio de personas en condición de movilidad humana que reciben estas dos metrópolis generando las mayores concentraciones urbanas.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo (2017 – 2021) Toda una Vida, plantea que para “contribuir a la erradicación de la pobreza es necesario poner en marcha el Sistema de Protección Integral como un mecanismo que incluya: protección social, protección especial, servicios de cuidados a grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y discapacidad” (OSE, 2019, p 44).

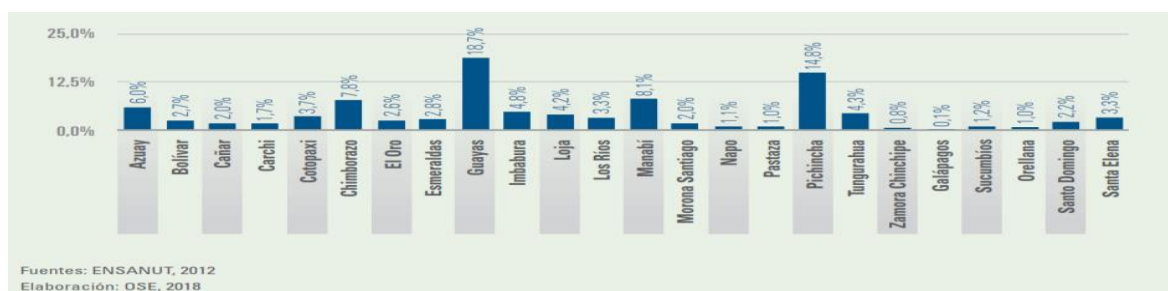
En este contexto, el Sistema de Protección Integral se constituye en el conjunto de políticas, programas, proyectos que articula y coordina junto a Entidades públicas y privadas la atención, prevención y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como ya se mencionó, la Protección Integral centra su actuación en los grupos de derechos declarados en la CDN: Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación (Tabla 5), por lo que, OSE (2019), presenta algunos datos nacionales específicos relacionados con el estado de situación de los derechos a la Supervivencia y Protección de los NNA que afectan directamente su bienestar, principalmente cuando por son separados de su medio familiar.

El grupo de derechos relacionados con la Supervivencia, corresponden a la vida, la salud y la nutrición. Al respecto, parte de los problemas significativos que está afrontando el país es el incremento de la desnutrición crónica, siendo que “el 24% de los niños y niñas menores de cinco años padecen de desnutrición crónica y la mitad de ellos entre 6 a 11 meses sufren de anemia (63,9%)” (OSE, 2019, p.106). Este indicador genera repercusión en el

crecimiento y desarrollo cognitivo, intelectual de los niños y niñas, y los efectos posteriores se evidenciarán o acentuarán en la etapa escolar.

Uno de cada tres niños y niñas del grupo de primera infancia (menores de 5 años) con desnutrición crónica vive en Guayas y Pichincha, siendo éstas dos provincias que mayor afectación por este problema presentan, 18,7% y 14,8% respectivamente (Figura 2).



**Figura 2. Distribución provincial de los niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica.**

Fuente: ENSANUT (2012)  
Elaborado por: OSE, 2018

La mortalidad en el primer mes de vida y antes de cumplir cinco años es el resultado circunstancias sociales, económicas y de salud en que se desenvuelven niños y niñas. Por tanto, no solo se refieren, entre sus varias condicionantes, al acceso a la atención de salud sino a su situación de pobreza, su disponibilidad de agua potable y saneamiento ambiental, y a los niveles educativos de las madres. Su evolución entre el 2008 y el 2016, señala que la tasa de mortalidad bajó de 13 a 11 por cada 1.000 Nacido Vivo (INEC, 2008 y 2016).

Con relación a mortalidad de adolescentes, uno de los indicadores alarmante son las muertes de adolescentes entre 12 a 17 años por tráfico de accidentes y suicidios. Mientras la tasa de muertes por accidentes desciende a siete por cada cien mil adolescentes entre el 2010 y el 2016, en lo que respecta a suicidios se incrementa la tasa a diez por cada cien mil adolescentes fallecidos (Figura 3). En el año 2016, 192 adolescentes se suicidaron.



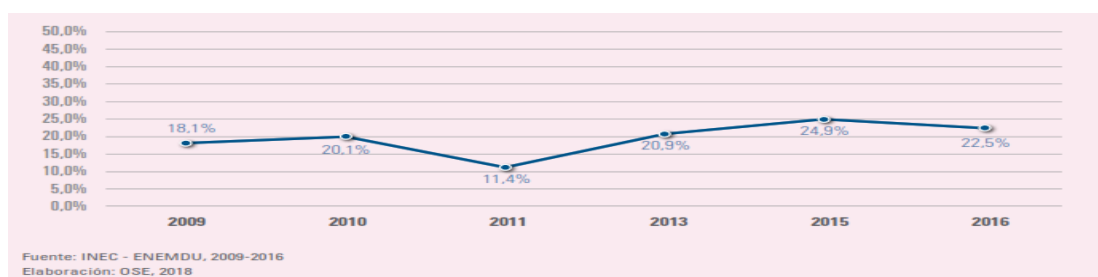
**Figura 3. Tasa de adolescentes fallecidos por accidentes de tránsito y suicidios por 100 mil adolescentes de 12 a 17 años, 201 - 2016.**

Fuente: INEC- ENEMENDU (2010 - 2016)  
Elaborado por: OSE, 2018

Una de las metas de los ODS al 2030 es que todos los niños en primera infancia asistan a servicios de desarrollo infantil o educación preescolar con la finalidad de lograr su desarrollo cognitivo, psico social, emocional y estén preparados para la etapa escolar.

Este indicador está relacionado con la nutrición, considerando que los Centros de Desarrollo Infantil del MIES, atienden a niños y niñas de 1 a 3 años, proporcionándoles 4 ingestas diarias de alimentación, control de salud, antropométrico, etc.

Al 2016 solo el 22,5% de este grupo etáreo logra ingresar a estos servicios frente al 18% del año 2009 (Figura 4). La principal problemática es la limitada oferta de centros de educación inicial 1 y 2 para niños y niñas entre 3 a 5 años.



**Figura 4. Niños y niñas menores de 5 años que asisten a Servicios de Desarrollo Infantil y a la educación inicial, 2009 – 2016.**

Fuente: INEC – ENEMENDU (2009 – 2016)

Elaborado por: OSE, 2018

Según lo establecido por la CDN, la Constitución de la República y el Código de Niñez y Adolescencia (CNA), la Educación es un derecho y una obligación del Estado con los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, uno de los puntos críticos con el Ministerio de Educación (MINEDUC), es la limitada oferta de centros de educacional inicial en las zonas peri urbana y rural.

Según los datos del INEC (2017), el 96% de la población de NNA entre 5 a 14 años cursa la educación básica. La cobertura de la educación media o bachillerato no logra los porcentajes de la educación básica pues su tasa neta de asistencia llega al 71%. Una de las mayores dificultades actuales, guarda relación con la limitada oferta educativa de bachillerato principalmente en las zonas peri urbanas y rurales del país (OSE, 2019, p. 168).

La CDN (1989) señala: *"Es obligación de los Estados proteger al niño contra toda forma de abuso físico, sexual o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, mientras se encuentre bajo el cuidado de los padres, o de cualquier otra persona y establecer medidas preventivas"* (ONU, 1989, Art. 19). La Protección implica la prevención contra toda forma de violencia, incluyendo la violencia estructural.

En las siguientes líneas se presentan estadísticas que alarman sobre las situaciones de malos tratos y violencia a los NNA, que además de generar reflexiones, debe forjar acciones y compromisos en corresponsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad para revertir las cifras de violencia y establecer una cultura de Buen Trato.

La meta 16.2 de los ODS 2030, espera lograr “*poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños e indica: cuatro de cada diez niños, niñas y adolescentes en Ecuador sufren maltrato extremo violento por parte de sus progenitores*” (OSE, 2019, p. 168). Esta forma de maltrato que incluye pegarlos, encerrarlos, bañarlos en agua fría, insultarlos, burlarse de ellos, sacarlos de la casa y dejarlos sin comer, se incrementa en 3 puntos, pasando de un 35% en el año 2000 a 38% en 2015 (Tabla 12).

Sin embargo, se observa el esfuerzo que el Gobierno está realizando en fomentar acciones de Buen Trato, orientadas a disminuir los patrones sociales, culturales de maltrato.

**Tabla 12. Evolución de las formas de relación entre NNA y sus progenitores (multirrespuesta), 2000 – 2014**

Formas de relación con los padres y madres	2000	2004	2010	2015
<b>Maltrato extremo violento*: te pegan, te encierran o te bañan en agua fría, te insultan y se burlan de ti, te sacan de la casa y te dejan sin comer</b>	35%	36%	44%	38%
<b>Indiferencia: no te hacen caso, no hacen nada</b>	5%	3%	3%	1%
<b>Buen trato: dialogan contigo y te ayudan</b>	8%	5%	22%	42%

\*Definición formulada por Diego Pólit, experto en temas de niñez y adolescencia, utilizada por el Observatorio Social del Ecuador (OSE) para sus informes, con base en sus propias encuestas del 2010 y 2015.

Fuente: INEC – EMENDHINO (2000); INEC – EMENDU (2004); ENNA (2010); ENAI (2015)

Elaborado por: OSE, 2018

En el ámbito educativo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para concientizar a los integrantes de la comunidad educativa (NNA, profesores, directivos, padres de familia) y disminuir los índices de violencia, es alarmante el incremento de las diferentes formas de castigo en la relación entre los NNA y sus profesores pasando de un 20% a un 26% en el 2015, lo cual atenta contra su dignidad e integridad física (Tabla 13).

**Tabla 13. Evolución de las formas de relación entre NNA y sus profesores cuando no cumplen sus deberes o cometen una falta (multirrespuesta), 2000 – 2015**

Formas de relación niñez y profesores*	2000	2004	2010	2015
<b>No violento*: dialogan, bajan notas o mandan a llamar al representante</b>	47%	56%	58%	74%
<b>Violento: golpes, insultos, burlas y restricciones en el tiempo de recreo</b>	20%	27%	30%	26%

\*Definidas por Diego Pólit, experto en temas de niñez y adolescencia, utilizada por el Observatorio Social del Ecuador (OSE) para sus informes, con base en sus propias encuestas del 2010 y 2015.

Fuente: INEC – EMENDHINO (2000); INEC – EMENDU (2004); ENNA (2010); ENAI (2015)

Elaborado por: OSE, 2018

El incremento de los índices de violencia denota el grado de vulnerabilidad al que están expuestos los NNA en los entornos educativos que deben ofrecer mínimos protocolos de seguridad y cuidado.

La familia debe ser el entorno que garantice cuidado y protección, sin embargo, en ocasiones puede ser el lugar donde se generan las mayores situaciones de violencia, por lo que es alarmante el alto porcentaje de castigo físico a niños y niñas entre 5 y 11 años por parte de los padres y madres representando el 42% y de los docentes el 10% (Tabla 14).

Con relación a lo citado, este grupo etéreo se constituye en el más vulnerable frente a situaciones de maltrato o violencia. El promedio general de castigo o golpes se mantiene en las diferentes regiones del país: 31% (Costa), 34% (Amazonía) y 35% (Sierra). Debido al recrudecimiento de la violencia hacia los niños, el Comité de los Derechos del Niño (CRC) realiza en la Observación General No. 13, una serie de reflexiones y observaciones a los países sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, y reconoce:

*La importancia de la familia, en la atención y protección del niño y en la prevención de la violencia. Sin embargo, reconoce también que la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar y que, por consiguiente, es preciso adoptar medidas de intervención y apoyo cuando los niños sean víctimas de las dificultades y penurias sufridas o generadas en las familias. (ONU, 2011, p. 4).*

**Tabla 14. Castigo físico de padres y madres de familia y docentes a NNA de 5 a 17 años cuando cometen una falta, 2015**

Castigo físico	Hombre	Mujer	5-11 años	12-17 años	Sierra	Costa	Amazonía	Blanco/Mestizo	Indígena	Afrodescendientes	Urbano	Rural
<b>Padres y madres</b>	36%	30%	42%	19%	35%	31%	34%	29%	42%	47%	32%	37%
<b>Docentes</b>	7%	5%	10%	2%	65	7%	8%	4%	13%	18%	5%	10%

Fuente: ENAI (2015)

Elaborado por: OSE, 2018

Esta información contrastada con la Observación General No. 13 es trascendental considerando que el maltrato o cualquier forma de violencia son algunas de las causas que afecta a los NNA no solo porque pone en riesgo su integridad sino porque afecta su bienestar, su desarrollo psicológico y emocional, su vida; requiriendo en ocasiones que se apliquen medidas de protección que pueden incluir la salida del entorno familiar.

Asimismo, es preocupante cuando el Comité de los Derechos del Niño (ONU, 2011) en la misma observación refiere los lugares donde más se evidencian las situaciones de violencia al señalar: “El Comité es consciente que, en instituciones del Estado, como escuelas,

*guarderías, hogares y residencias, [...], los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, que pueden llegar hasta la tortura y el asesinato”* (p. 4). Esta observación es concordante con los diferentes tipos de violencia evidenciados en las unidades educativas desde los años 2017: acoso escolar, bullying, abuso sexual.

Con relación a situaciones de abuso sexual, el MINEDUC señala: *“desde el 2014 hasta el 27 de junio de 2018, recibió 4.111 denuncias de violencia sexual, de las cuales 2.274 se cometieron fuera del entorno escolar y 1.837 ocurrieron dentro de él”* (MINEDUC, 2018, párr.1). Es importante observar que el 55,31% se generaron fueran del sistema educativo, pudiendo presumir que estos se generaron en el entorno familiar o comunitario.

En relación al acoso escolar, el país ha realizado estudios sobre la violencia escolar pero no había podido evidenciar la importancia de esta forma de violencia que afecta principalmente a niños y niñas de 6 a 11 años. En el estudio realizado por MINEDUC, UNICEF y World Vision (2015) señala que esta forma de violencia: *“se daría sobre todo por actos de violencia de carácter verbal y psicológico, antes que por agresiones físicas”* (p.6).

En las Observaciones Generales No. 13, el CRC alertó que ésta puede realizarse en unidades de acogimiento institucional, al que ingresan NNA con algunas vulnerabilidades por situaciones de maltrato, considerando que el acoso al igual que la violencia se da *“en una relación de desequilibrio de poder, y a través de los cuales el acosador busca afirmar su superioridad en el grupo”* (MINEDUC, UNICEF y World Vision, 2015, p.9).

También, en el estudio de la situación de la niñez y adolescencia intergeneracional (2016), por primera vez, sobre las relaciones entre los adolescentes, señala que: *“tres de cada diez adolescentes entre 12 y 17 años tienen enamorado/a. De ellos y ellas, el 21% ha sufrido maltrato. Las agresiones físicas incluyen cachetadas, golpes o lastimaduras y el maltrato verbal es descrito como gritos agresivos y humillación”* (CARE et al., 2016). Esta exposición y reproducción de violencia afecta no solamente el desarrollo social de los adolescentes, sino que genera afectaciones emocionales y cognitivas (Tabla 15). Se presentan cifras que denotan el incremento de índices de violencia entre enamorados.

**Tabla 15. Castigo físico entre enamorados (as) adolescentes de 12 a 17 años, 2015**

Condición y maltrato sufrido	2015
<b>Castigo físico (cachetadas, golpes, lastimados)</b>	9%
<b>Maltrato verbal (gritos agresivos y humillación)</b>	12%
<b>Maltrato total</b>	21%

Fuente: ENAI (2015)

Elaborado por: OSE, 2018

Estos indicadores de violencia, de castigo físico en las relaciones entre enamorados adolescentes, podrían tener incidencia en el futuro en femicidios u homicidios. Este dato aporta una apreciación de la reproducción de violencia intergeneracional transmitida entre padres a hijos, situación que se vuelve más preocupante cuando la prevalencia en prácticas machistas, se normaliza a través de las diferentes formas violencia intrafamiliar hacia NNA.

Una de las formas de violencia más expositivas, es lo concerniente a delitos sexuales a NNA tanto en el ámbito educativo como familiar. En relación a las denuncias, es preocupante la limitada diligencia y respuesta de las autoridades competentes. De la información generada por el Consejo de la Judicatura, menos de la mitad de los casos fueron a juicio y un tercio de las denuncias han recibido sentencia (Tabla 16).

**Tabla 16. Denuncias por delitos sexuales a niños, niñas y adolescentes, enero 2016 a noviembre 2017**

Quejas presentadas al Consejo de la Judicatura	Casos que fueron a juicio	Recibieron sentencias
4.864	2.264	1.653

Fuente: Consejo de la Judicatura  
Elaboración: OSE, 2018

Este indicador genera alerta sobre la limitada respuesta del sistema de justicia frente a la situación de violencia sexual del cual han sido objeto los NNA. Al respecto, la Asamblea Nacional en el año 2017, creó la Comisión Especializada Ocasional Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari (AAMPETRA), con la finalidad de que se atiendan con celeridad los procesos de violencia sexual hacia NNA en el país.

### 3.2. Sistema de protección integral de niñez y adolescencia

La Constitución Política de la República del Ecuador (ANC, 1998) es la primera en reconocer derechos a los niños y adolescentes, incluyendo a las niñas en la categoría “niños”, efectuando un reconocimiento de todos los derechos necesarios para su desarrollo integral en el marco de la protección integral, señalando:

*Los niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado les asegurará y garantizará el derecho a la vida, desde su concepción; a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social, a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten. (ANC, 1998, Art.49).*

El país con este avance en el reconocimiento de los NNA como sujeto de derechos, establece las condiciones para la creación de un organismo que garantice sus derechos, señalando que el Estado establecerá un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA), cuya misión sea la de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos consagrados en la carta magna.

Este mandato constitucional sobrellevó un cambio en las normativas jurídicas, que prevalecían en la Doctrina de la Situación Irregular (DSI) pasando de un código de menores, tutelar, represivo, a la promulgación del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), que va acorde a lo establecido en la CDN, la Doctrina de la Protección Integral (DPI), al señalar que la finalidad de *“la protección integral es garantizar que todos los NNA, logren su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, [...] conforme al principio del interés superior del niño y la doctrina de protección integral”* (CN, 2003, Libro Primero Art. 1).

Para cumplir con este mandato, la nueva institucionalidad en Niñez y Adolescencia promovió la creación del SNDPINA, definiéndola como:

*El conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los NNA, establecidos en el CNA, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.* (CN, 2003, Art.190).

La implementación del SNDPINA se viabilizó a través del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (PDPINA, 2004), como instrumento que definió las políticas, metas, estrategias, planes, programas y proyectos para orientar la acción pública y privada a favor del ejercicio y protección de los derechos de los NNA, significando la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD'S).

De la misma manera, promovió la creación de organismos del sistema para la defensa y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes como son los Consejos Cantonales de Protección Integral de Derechos (CCPID)<sup>14</sup> y las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos (JCPID), los mismos que operan actualmente en cada cantón del país.

---

<sup>14</sup> Inicialmente llamados Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, posteriormente denominados Consejos Cantonales de Protección de Derechos, y en la actualidad en proceso de transición a Consejos Cantonales de Protección Integral de Derechos (CCPID).

Para la actuación del SNDPINA se establecieron cinco dimensiones de la protección integral con la finalidad de que tanto los organismos como las Entidades del sistema alineen sus políticas, programas y acciones a este marco de políticas (Tabla 17).

**Tabla 17. Dimensiones de la Protección Integral**

Dimensiones	Característica
<b>Condiciones sociales básicas</b>	Necesarias para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer plenamente la totalidad de sus derechos en todos sus ámbitos de vida
<b>Participación de los NNA</b>	Como condición para que puedan ejercer su ciudadanía y aportar en la construcción de la protección integral
<b>Medidas de emergencia</b>	A NNA que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad a esas condiciones sociales básicas que deben tener el carácter de universales
<b>Prevención</b>	Ante posibles violaciones de sus derechos
<b>Restitución de los derechos</b>	En el caso en que estos hayan sido violentados, y promover la exigibilidad de sus derechos

Fuente: CN (2003)

Elaborado por: Tanya González

La protección integral abarca todos los derechos y a todos los niños, niñas y adolescentes (NNA). La responsabilidad y la obligación de garantizar esa protección, corresponde al Estado, la Sociedad y la Familia.

El Código de Niñez y Adolescencia definió a las Políticas de Protección Integral (PPI) como: “[...] el conjunto de directrices de carácter público, dictadas por los organismos competentes, cuyas acciones conducen a asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la niñez y adolescencia” (CN, 2003, Art.193). El mismo artículo refiere que el SNDPINA tiene cinco tipos de PPI que no son independientes, sino que son parte de una integralidad en función de las necesidades y garantía de los derechos de NNA (Tabla 18).

**Tabla 18. Políticas de protección integral**

Nombre de las políticas	Ámbito de acción de la política
<b>Sociales básicas y fundamentales</b>	Servicios Universales de: Educación, salud, nutrición, vivienda, empleo de progenitores, seguridad social y otros
<b>Atención emergente</b>	Servicios por situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados
<b>Protección especial</b>	Atención a problemáticas para preservar y restituir derechos sobre: Maltrato, abuso y explotación sexual; hijos de padres privados de libertad, adolescentes infractores; niños privados del medio familiar, perdidos, con discapacidades; adolescentes embarazadas
<b>Defensa, protección y exigibilidad de derechos</b>	Garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes
<b>Participación</b>	Formación y construcción de ciudadanía y civismo

Fuente: CN (2003)

Elaborado por: Tanya González

Cada una de estas políticas tiene una especificidad según el ámbito de acción: desde el acceso a servicios, la priorización frente a condiciones de vulneración, de restitución y garantías de derechos, así como de la promoción del ejercicio de ciudadanía.

Por tanto, la articulación de las cinco políticas de protección integral cumple el mandato constitucional vigente en el que se reconoce a los NNA como uno de los grupos de atención prioritaria, garantizando *“no solo los derechos comunes del ser humano, sino además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción”* (ANC, 2008, Art. 44).

No obstante, si bien las PPI<sup>15</sup> y el SNDPINA están reconocidos en la Constitución de la República (2008), ésta no reconoce al Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA)<sup>16</sup> como órgano rector del SNDPINA, sustituyéndolo por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)<sup>17</sup>, proporcionándole atribuciones a este Consejo para la atención a todos los grupos de atención prioritaria durante el ciclo de vida: adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, etc.

La Constitución 2008, institucionaliza varios sistemas para la garantía de los derechos de todas las personas en el ciclo de vida, entre ellos: el sistema de inclusión y equidad social (SNIES), los sistemas especializados de protección y consejos nacionales de igualdad. El SNIES es definido como *“el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución”* (CNII, 2019, p.43).

El SNIES fue propuesto para todas las personas en el Ecuador, especialmente a las personas con mayores niveles de vulnerabilidad y no con especificidad y especialidad en el tema de niñez y adolescencia, sin embargo, dispone la organización del SNDPINA.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño (ONU, 2017), en las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador, sobre el SNDPINA plantea algunas preocupaciones: *“que no funcione el sistema; los CCPID se hayan transformados en consejos intergeneracionales; los limitados servicios de justicia*

---

<sup>15</sup> El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución [...] El SNDPINA será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (ANC, 2008, Art.341).

<sup>16</sup> Organismo de definición, planificación, control y evaluación de políticas a nivel nacional.

<sup>17</sup> “Entidad responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores” (CNII, 2019).

*especializados para NNA; la ausencia de un ente rector que coordine políticas, programas de protección de derechos desde la primera infancia” (p.3).*

Estas preocupaciones infieren en que el resultado de la reforma constitucional ha generado pérdida en la especialidad y especificidad en las temáticas de atención y respuestas a las situaciones que afectan a la niñez y adolescencia con la visibilidad que requiere ante la ausencia de un ente rector que lidere el SDPINA.

Ante este contexto, el Comité de los Derechos del Niño (ONU, 2017) recomendó al Estado la necesidad de retomar el nivel de coordinación de carácter nacional; de que se fortalezcan las Políticas de Protección Especial (PPE) no solo con la formulación de políticas públicas sino con la asignación de recursos para la implementación de servicios; que se operativice el SNDPINA en los diferentes niveles territoriales, retomando la especialidad para la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia.

Todas estas recomendaciones se sustentan debido a que el fraccionamiento del SNDPINA ha generado retraso, retroceso para el cumplimiento de los derechos de los NNA según lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Asimismo, ha generado limitación en la formulación de programas, proyectos, servicios para la atención específica de las problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia.

En este contexto, el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017- 2021, Toda una Vida, plantea el abordaje de la política pública en 3 ejes, uno de ellos, el Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida, establece en la Política 1.5 la reactivación del Sistema de Protección Integral (SPI), señalando: *“Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales”* (SENPLADES, 2017, p 58).

Si bien la definición de este eje en el PND contempla lo relacionado al SPI, el mismo no plantea la especificidad y especialidad que requieren las problemáticas de niñez y adolescencia, tal cual lo observado por el CRC en Observaciones Generales (ONU, 2017).

### **3.2.1. Protección especial como política de protección integral.**

Con relación a las Políticas de Protección Especial (PPE), estas no son políticas aparte de las Políticas de Protección Integral (PPI), ya que guardan relación con lo establecido en *“la CDN, al reconocer los derechos a la protección especial como uno de los grupos de*

*derechos que, al ser atendidos con prioridad, junto a los de supervivencia, desarrollo y participación, materializan la Protección Integral” (Buaiz, 2003).*

De las cinco PPI (Tabla 12), las de protección especial y la de defensa y exigibilidad de derechos corresponden a las PPE, las mismas que están en concordancia con lo que señala la Constitución: *“El Estado adoptará entre otras las siguientes medidas [...] protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual [...] o contra la negligencia que provoque tales situaciones”* (ANC, 2008, Art. 46). Las PPE se enmarcan y articulan dentro de las PPI, no siendo políticas independientes.

En la Convención de los Derechos del Niño, 16 de los 54 artículos están relacionados con la protección especial, reconociendo que los NNA deben estar protegidos contra toda forma de violencia que genere afectación física, psicológica, sexual, etc. Por tanto, para afrontar estas situaciones, la protección especial, agrupa tres de las dimensiones de la Protección Integral: la prevención, la restitución y la reparación.

Al respecto, el MIES como ente rector de las PPE, da prelación a estas dimensiones, definiéndolas según los lineamientos micro planificación del año 2019 establecidos en el plan anual de programación de la política pública, que la prevención se orienta a la promoción de mecanismos que eviten que los derechos de los NNA sean vulnerados, y en la construcción de condiciones sociales necesarias para el ejercicio de los mismos.

En este sentido, el MIES ha definido que esta política es una de las de mayor trascendencia porque debe aportar al cambio de los patrones culturales y sociales tanto individuales como comunitarios, a fin de que reduzcan los niveles violencia en los NNA y en el entorno familiar. El resultado de estas deformaciones sociales trae como consecuencia que NNA ingrese con medidas de protección en casas de acogimiento institucional.

Otra dimensión de la protección especial, es la restitución de derechos que opera en dos sentidos: para el restableciendo de los derechos vulnerados (educación, salud, identidad) según lo establecido en la CDN, el CNA y la DPI; o para reparar derechos quebrantados (violencia sexual, psicológica, física) dispuesta por autoridades competentes.

En términos generales, la Política de Protección Especial (PPE) del MIES está dirigida a la prevención, protección y restitución de los derechos de personas en todo su ciclo de vida con énfasis en NNA en situaciones de riesgo o cuando sus derechos han sido vulnerados por problemáticas de: maltrato, violencia, privación de su medio familiar, trabajo infantil, explotación sexual, laboral, mendicidad, trata y tráfico de personas, entre otras.

Como respuesta para la atención de estas problemáticas, el Estado define a través de los Ministerios del Sector Social<sup>18</sup> las PPI y PPE, las mismas que están alineadas a lo establecido por el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII), que en la actualidad es la Entidad responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de NNA, jóvenes, adultos y adultas mayores (todo el ciclo de vida).

En el marco de la protección integral y la protección especial el CNII establece políticas integrales y específicas para la garantía de los derechos, la atención y protección de la niñez y adolescencia, definiendo las siguientes políticas:

**Política Pública Integral:** disminución de la pobreza; ampliar la cobertura y especializar los servicios de salud; universalizar la cobertura y acceso a la educación básica y bachillerato; gratuidad en la ampliación de los servicios de salud y educación; fortalecer sistema de prevención y protección de derechos.

**Política Pública Específica:** erradicar el trabajo infantil; fortalecer derechos de la niñez y adolescencia: justicia especializada, normativa, medidas socioeducativas; tratamiento de medidas de adolescentes en conflicto con la ley; profesionalizar los servicios desarrollo infantil; fortalecer y potenciar la participación de NNA: fortalecer y potenciar servicios de protección especial para la niñez.

### **3.2.2. Medidas de protección.**

El Código de Niñez y Adolescencia (CN, 2003), ha definido que los organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos de los NNA son las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos (JCPID) y la Administración de Justicia Especializada, representada ahora en este ámbito por las Unidades Judiciales de Familia, Niñez y Adolescencia (UJFNA).

Al respecto, estas dos instancias se convierten en las autoridades competentes para que, en caso de riesgo o vulneración de derechos de algún NNA, puedan dictar medidas de protección de derechos administrativa y/o judicial, según su ámbito de competencia.

Por tanto es necesario revisar lo mencionado por el CNA, al señalar que las medidas de protección son *“acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del NNA, cuando se ha producido o existe el riesgo de una violación*

---

<sup>18</sup> MINEDUC, MIES, MSP, Secretaria de Derechos Humanos, Ministerio del Trabajo, Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación, Secretaria del Deporte, Ministerio de Cultura y Patrimonio, entre otras.

*de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores*" (CN, 2003, Art. 215). Cuando la autoridad competente emite una medida de protección, ésta es de aplicación inmediata y de obligatorio cumplimiento para todos, prevaleciendo cuatro principios -interés superior del niño, prioridad absoluta, necesidad e idoneidad-.

Las medidas de protección administrativas pueden ser dictadas por las JCPID, que son órganos operativos para la protección y garantía de los derechos de los NNA en el cantón de su jurisdicción. También las medidas de protección pueden ser judiciales y establecidas solo por los Jueces de las UJFNA.

El carácter operativo de la JCPID dentro del sistema permite establecer acciones emergentes de protección que se deben implementar ante situaciones de riesgo, negligencia o vulneración de derechos de los NNA. Por tanto, las JCPID son instancias a las que acuden los miembros de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) cuando reciben denuncias de la ciudadanía, Instituciones públicas o privadas sobre situaciones de riesgo o transgresión de derechos hacia NNA.

Las JCPID, ante estos hechos, dictan medidas emergentes de custodia familiar, cuando la familia nuclear no garantiza el bienestar infantil, disponiendo medidas de cuidado y protección de acogimiento institucional (AI) para que los NNA pasen a estar bajo la protección del Estado en Las unidades de atención de protección especial.

Por tanto, es con estas medidas de protección, dictadas por las autoridades competentes, con los que ingresan los NNA a las casas de AI cuando no existen referentes familiares que garanticen derechos. Estas medidas de protección en el lapso de 72 horas son puestas en conocimiento de los Jueces de las UJFNA para su ratificación o rectificación.

De la misma manera, posterior al ingreso de un NNA en una casa de acogimiento, solo una autoridad competente, dentro del ámbito de su competencia, puede disponer la salida de esta unidad de atención.

Asimismo, los Jueces de las UJFNA, ante denuncias de vulneración de derechos, también dictan medidas administrativas o judiciales de protección, siendo que las últimas solo pueden ser emitidas por la autoridad competente de las UJFNA.

Las medidas de protección judiciales son acogimiento familiar, acogimiento institucional y adopción. El presente estudio centra su análisis en el acogimiento institucional considerando que es la medida de protección con el cual ingresa un NNA a un servicio de acogimiento institucional, motivo del presente trabajo de investigación.

### 3.2.3. El acogimiento institucional.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CN, 2003) en el Art. 232, define el Acogimiento Institucional (AI) como: *“una medida transitoria de protección dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar”* (p.63).

A efectos de evitar la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes (NNA), esta medida debería ser el último recurso en disponerse por parte de las autoridades competentes judiciales o administrativas y deberá ser cumplida por las Entidades públicas, particulares o privadas que cuenten con permisos de funcionamiento autorizados por el MIES, de acuerdo a su rectoría en las Políticas de Protección Especial (PPE).

Esta medida de protección es aplicada por las autoridades competentes, cuando se ha suscitado una situación de riesgo que vulnere, los derechos de los NNA, disponiendo el ingreso a una unidad de acogimiento institucional de los servicios de protección especial.

El AI debería ser la última medida que las autoridades competentes implementen para la protección, cuidado y atención de los NNA; sin embargo, en la actualidad es la medida que principalmente la aplican cuando los niños, niñas y adolescentes no pueden permanecer en sus entornos familiares o no pueden quedar bajo la corresponsabilidad y cuidado de un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad.

También cuando se suscitan situaciones de riesgo denunciada por la comunidad, la DINAPEN puede ingresar en custodia emergente para protección y cuidado hasta por 72 a una casa de AI, tiempo en el cual pone en conocimiento ante un Juez de las UJFNA la situación presentada, a fin de que ratifique o revoque la acción de protección realizada.

Según lo establecido en el artículo 233 del CNA (CN, 2003), El AI termina por disposición de una autoridad competente, mediante providencia que determine que el NNA pueda ser:

1. Reinsertado en su familia biológica.
2. Acogimiento familiar.
3. Adopción del niño, niña o adolescente.
4. Emancipación legal del acogido.

Mientras dure la medida de protección el equipo técnico de la unidad de AI, debe trabajar con el NNA para restituir los derechos conculcados y garantizar su atención integral según lo establecido por Convención de los Derechos del Niño (CDN), la Doctrina de la Protección Integral y las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado (DMAC).

Asimismo, debe trabajar con su familia, a fin de analizar la situación de riesgo que motivó el ingreso en la casa de acogimiento e identificar la posibilidad del fortalecer los vínculos familiares a fin de que pueda volver a un hogar, lo cual *“implica mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir el abandono, procurar la reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica o procurar su adopción”* (CN, 2003, Art. 232).

Al respecto, también las DMAC establecen que: *“cuando la familia no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, el Estado es responsable de proteger sus derechos y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes”* (ONU, 2010, p. 3).

En este marco, las DMAC plantean modalidades alternativas de prevención y cuidado y al último la institucionalización, considerando que sus efectos son negativos para el desarrollo cognitivo, afectivo, principalmente en los niños y niñas de primera infancia.

Las DMAC establecen criterios para evitar la institucionalización de NNA, y en caso de generarse, plantea discernimientos para que sean los más convenientes y convincentes en relación a los principios de: interés superior del niño, necesidad e idoneidad.

### **3.3. La norma técnica y el modelo de atención de acogimiento institucional y las directrices de naciones unidas**

Mediante Acuerdo Ministerial No. 031 (MIES, 2017a), se aprueba la Norma Técnica de acogimiento institucional de Protección Especial para la implementación del servicio en unidades de atención para NNA con medidas de protección.

La disposición transitoria de este Acuerdo Ministerial estableció que en el lapso de 90 días la Subsecretaría de Protección Especial (SPE) debía emitir el Modelo de Atención para la prestación del servicio de AI en todas las Entidades. Por tanto, en el periodo establecido, la SPE presenta el Modelo de Atención de Acogimiento Institucional como instrumento que establece enfoques, metodología, procesos y procedimientos para la atención con calidad de los niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar o sin cuidado parental.

De esta manera queda especificado el rol de estos instrumentos normativos, mientras la Norma Técnica de Acogimiento Institucional (Norma Técnica) es el documento que recoge todo el articulado normativo y doctrinario de definición de la Política de Protección Especial (PPE) sobre la modalidad de acogimiento institucional, el Modelo de Atención (Modelo) se constituye en el instrumento orientador de cómo debe realizarse la prestación del servicio en

las casas o centros de AI para la protección y cuidado de cada niño, niña o adolescentes acogido, privado del medio familiar.

Mientras la Norma Técnica regulariza y evalúa la calidad del servicio para emitir permisos de funcionamiento; el Modelo de Atención establece los enfoques, principios, metodología, procesos y procedimientos que los servicios deben seguir en sus intervenciones para la restitución de derechos de los NNA y para la terminación del acogimiento institucional según lo establecido en el Art. 232 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CN, 2003).

### **3.3.1. La norma técnica de acogimiento institucional.**

La Norma Técnica señala la competencia y rectoría del MIES para emitir la PPE para prevenir, preservar y restituir derechos conculcados de NNA en representación del Estado Ecuatoriano para el cumplimiento de lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), tratado que fue ratificado por el Ecuador en 1990.

En este documento se establece que existen graves situaciones que afectan el bienestar de los niños, niñas y adolescentes generando la separación de sus familias y requieren desde el marco de derecho, la protección del Estado.

La Norma Técnica proporciona el marco normativo relacionado con la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad para la garantía, protección y cuidado NNA y promover su desarrollo integral.

La CDN (1989), Art 3, numeral 3, establece: *“Los Estados Partes asegurarán que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad sanitaria, número y competencia de personal”* (MIES, 2017a, p. 5). Por tanto, esta Norma Técnica establece el marco regulatorio que, en el ámbito de su competencia, el MIES debe implementar en las Entidades de atención directa del Estado, particulares y privadas para aprobar su autorización de funcionamiento.

La Norma Técnica también refiere que siendo el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, garantiza la atención prioritaria de los NNA como sujetos de derechos, así como el cumplimiento y restitución de los diferentes grupos de derechos determinados en la CDN, DPI y en las DMAC: a la supervivencia, desarrollo, protección y protección, siendo considerados para aplicación en los dos instrumentos normativos.

Además, la Norma Técnica especifica que las DMAC promueven la aplicación de la CDN con relación a los NNA en situación de riesgo o privados de su medio familiar. Y la relaciona con lo establecido en el Código de la Niñez al señalar el derecho que tienen a tener una familia, a ser escuchados, a que se considere su interés superior.

Con la Norma Técnica el MIES (2017a) busca promover la desinstitucionalización de los NNA, estableciendo cuatro finalidades de política pública: estándares de calidad desde un enfoque de derechos humanos en el servicio; la promoción de otras modalidades de cuidado alternativo que mitiguen la institucionalización de NNA; el fortalecimiento de la familia y la comunidad; y el abordaje de factores sociales que eviten separación de los NNA de sus familias. Cada una de estas finalidades cumple un rol específico que debe aportar a aminorar la permanencia de los NNA en las instituciones o casas hogares.

El marco de aplicación de estas políticas y el alcance de estas finalidades implica la coordinación y articulación interinstitucional del MIES con el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia en corresponsabilidad con las diferentes Entidades públicas y privadas, la familia y la comunidad.

### **3.3.2. El modelo de atención de acogimiento institucional.**

El Modelo de Atención propuesto por la Subsecretaría de Protección Especial (SPE) (MIES, 2017b), es más de carácter operativo, plantea cómo se debe aplicar la Norma Técnica en la prestación del servicio de AI para la atención integral de NNA y como los equipos técnicos especializados deben realizar el trabajo con las familias. Ambos instrumentos son de carácter obligatorio para todas las Entidades que presten servicios de AI para la atención de NNA privados de su medio familiar, sean estos administrados directamente por el MIES, particulares con convenio o privados.

El Modelo de Atención establece los protocolos e intervenciones que el personal de las casas de acogimiento debe realizar y aplicar en cada una de las fases para la atención integral del NNA y el trabajo con la familia, a fin de lograr su reinserción familiar, acogimiento familiar, aptitud legal para ser adoptado, autonomía o emancipación para la vida.

También especifica toda la normativa jurídica y de derechos que el personal de este servicio de protección especial debe conocer considerando que esta es una modalidad que requiere de especialidad para su intervención. Asimismo, establece los enfoques y principios que en la atención de los NNA deben considerarse para la restitución de derechos, los mismos están enmarcados en lo establecido en la CDN, la DPI y DMAC.

Uno de los aspectos trascendentales que plantea el Modelo de Atención está relacionado con la coordinación y articulación intra e intersectorial para la aplicación de la Política Protección Especial (PPE), con el propósito de lograr en conjunto con las Instituciones del Estado la restitución de derechos de los NNA privados de su medio familiar.

El protocolo del Modelo de Atención define 8 fases para la atención integral del NNA y su familia. Cada fase especifica la definición conceptual de ésta, contiene el procedimiento a aplicarse, así como los instrumentos y responsables; por lo que la aplicación del conjunto de este proceso debe permitir la restitución de derechos de NNA, entre ellos, el Derecho a tener una Familia.

### **3.3.3. Relación entre norma técnica, modelo de atención de acogimiento institucional, protección integral y directrices de naciones unidas.**

La aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989) estableció el marco de reconocimiento de sus derechos como individuo sujeto de desarrollo integral y miembro de una familia y comunidad. Determinó que es titular de derechos y de manera específica en lo correspondiente a su edad. Que la familia es la base fundamental para su crecimiento y desarrollo, y que por su grado de vulnerabilidad requiere de protección y cuidado.

A partir de la CDN, surge la Protección Integral como doctrina que genera cambios en el paradigma tutelar de asistencia, protección y caridad de los niños, por el paradigma de Protección Integral (PI), reconociéndolos como sujetos de derechos. Devuelve la responsabilidad a la familia como núcleo fundamental y contexto natural de su desarrollo y establece responsabilidades al Estado, la Familia y la Sociedad.

En base a la CDN, se define como Derechos Universales de los niños, niñas y adolescentes los relacionados a la Supervivencia, Desarrollo y Participación y como Derechos Específicos e individuales, cuando se ha suscitado una afectación o vulneración a sus derechos, los de Protección.

Para la formulación de la política del bienestar, protección y cuidado de los NNA privados de su medio familiar o sin cuidado parental, los Estados, incluido Ecuador, cuentan con los Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado (ONU, 2010) y la guía operativa y orientativa de aplicación de los estándares en correspondencia con los artículos establecidos en estos Directrices (UNICEF, RELAF, 2010).

En función de lo establecido en la CDN y los documentos internacionales, así como lo especificado en las DMAC y el marco jurídico y normativo Constitucional, el MIES, a través

del Viceministerio de Inclusión Social y la SPE, definen en los lineamientos de micro planificación (2019) el ámbito de competencias de la PPE dirigida a la *“prevención, protección y restitución de los derechos de ciudadanos y ciudadanas en todo su ciclo de vida con énfasis en niños, niñas y adolescentes, en situaciones de riesgo, amenaza o cuyos derechos han sido conculcados”* (MIES, 2019, p.3).

El MIES establece que, a pesar de los esfuerzos realizados, no se han podido reducir los indicadores de vulneración de derechos, ni llegar con servicios de prevención, atención, cuidado y desarrollo integral de NNA que sean suficientes y de calidad considerando las situaciones abordadas de maltrato, violencia intrafamiliar, niñez privada de su medio familiar, mendicidad, trabajo infantil, explotación sexual y laboral infantil, etc.

Por tanto, el MIES, a través de los servicios de la SPE, busca restituir derechos humanos vulnerados o amenazados de los NNA, definiendo dos ejes de trabajo para abordar estas problemáticas: i) Servicios de protección especial con estrategias de supervivencia para la intervención en las problemáticas citadas; ii) servicios de acogimiento institucional para NNA privados de su medio familiar o sin cuidado parental.

Desde abril 2019, la SPE ha comenzado la implementación de las nuevas modalidades alternativas de cuidado: Apoyo Familiar (APF): con acciones de prevención; Custodia Familiar (CF): corresponsabilidad de cuidado y protección de la familia hasta cuarto grado de consanguinidad; y Acogimiento Familiar (ACF) con familias acreditadas para el cuidado de los NNA según lo dispuesto por una autoridad judicial.

La Norma Técnica (MIES, 2017a) y el Modelo de Atención (MIES, 2017b) consideraron como instrumentos base para su diseño los estándares internacionales de derechos humanos referidos en la CDN, las DMAC y la Guía de Estándares sobre Modalidades Alternativas de Cuidado, para la prestación de servicios de protección especial.

#### **3.3.4. Correspondencia de criterios para la protección y cuidado de niños privados del medio familiar.**

De la revisión y análisis de las normativas enunciadas en el párrafo precedente, se determina que existe correspondencia de criterios, enfoques, principios y procesos entre los documentos señalados<sup>19</sup> para la aplicación de la Política de Protección Especial (PPE) en la modalidad de acogimiento institucional (AI) para el bienestar, protección, cuidado y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar.

---

<sup>19</sup> Convención de los derechos del Niños. Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado, Norma Técnica y Modelo de Atención de Acogimiento Institucional.

El punto de partida para esta correspondencia es la CDN, que da paso posteriormente a la DPI en el que se especifican los diferentes grupos de derechos y plantea no solo las DMAC sino los estándares para la aplicación de las diferentes modalidades alternativas, que son las que finalmente sustentan la norma técnica y los protocolos de atención.

A continuación, se realiza una sinopsis de las correlaciones más significativas desde el tratado internacional marco hasta la definición micro de la Política Pública de Protección Especial en el servicio de acogimiento institucional (Tabla 19).

**Tabla 19. Relación de criterios en instrumentos normativos para la protección, cuidado y restitución de derechos de NNA privados del medio familiar**

Criterios	CDN (1989)	Modalidades Alternativas de Cuidado (2009)	Política Pública de Protección Especial Servicio de Acogimiento Institucional	
			Norma Técnica (2017)	Modelo de Atención (2017)
<b>Orientación</b>	Doctrina de Protección Integral, instituida a partir de la CDN	Aplicación de los estándares de la guía y las DMAC emitidas ONU	Instrumento regulatorio y control del servicio de AI	Establece el protocolo de atención con enfoques, metodología, procesos, instrumentos
<b>Enfoque/ Principios</b>	Definición de niño Interés Superior No discriminación A ser escuchados Cuidado y asistencia a NNA en vulnerabilidad; la Familia es responsable de la protección y cuidado	Establece enfoques de DUDH, CDN; protección de NNA privados del cuidado parental; Orienta políticas públicas, decisiones y actividades de Entidades de protección; Apoya esfuerzos para que NNA permanezcan bajo el cuidado de su propia familia, a fin de que se reintegren a ella	Enfoques: derechos, intergeneracional, intercultural. Principios: interés superior, prioridad absoluta, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, necesidad, idoneidad; especialidad y profesionalización	Enfoques: derechos, intergeneracional, intercultural. Principios: interés superior, prioridad absoluta, igualdad y no discriminación, corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, necesidad, idoneidad; especialidad y profesionalización
<b>Procesos / Actores</b>	41 art. CDN dan paso a la DPI y la aplicación de derechos a la: Supervivencia y desarrollo, protección, participación	Prevenir la Separación: Fortalecimiento de Vínculos Familiares y Comunitarios; Necesidad de cuidado alternativo; Separación de la familia de origen debe ser por el menor tiempo posible; Respeto de los vínculos de hermandad: Separar a NNA por situación de pobreza de una familia no será causa a considerarse	Acogida del NNA; Atención Integral del NNA: (PAINA): Atención psicológica, identidad, salud, alimentación y nutrición, educación, recreación; <b>Fortalecimiento Familiar y Comunitario</b> Diagnóstico integral de la familia. Proyecto global de familia (PGF). Seguimiento	Articulación de la Política Pública Protocolo de atención: <b>F1:</b> Ingreso <b>F2:</b> Acogida <b>F3:</b> Diagnóstico NNA, familia y Comunidad. <b>F4:</b> Atención integral (PAINA) <b>F5:</b> Fortalecimiento familiar y comunitario (PGF) <b>F6:</b> Evaluación PAINA, PGF y PPC. <b>F7:</b> Salida: Reinserción familiar. Adopción

Fuente: ONU (1989); RELAF y UNICEF (2010); MIES (2017)  
Elaborado por: Tanya González

De lo planteado (Tabla 19), se puede inferir que hubo correspondencia en la construcción de la política pública en la elaboración de la Norma Técnica y Modelo de Atención para la prestación del servicio de acogimiento institucional, ya que su génesis parte desde el tratado internacional que es la CDN y su instrumento de aplicación y aterrizaje que son las DMAC. También marca las contribuciones que cada una de estas normativas realizan para la protección, cuidado y restitución de derechos de NNA privados de su medio familiar, desde la regulación y control hasta su implementación operativa.

### **3.4. Mirada a la situación de los niños, niñas y adolescentes en unidades de acogimiento institucional a nivel nacional**

Con relación a la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar en Ecuador, según el quinto y sexto informes presentados por el Estado al Comité de los Derechos del Niño (ONU, 2017), 3.500 niños, niñas y adolescentes fueron atendidos en los servicios de acogimiento. De estos, 2.520 estuvieron en acogimiento institucional (AI) y 980 en acogimiento familiar.

Sin embargo, según el Informe de AI de Reporte de Datos emitido por el MIES (diciembre, 2018), *“2.462 NNA se encontraban en 87 unidades de atención de AI a nivel nacional: de atención directa (9), en convenio con MIES (51) y privadas (27)”* (p. 5). Estos datos de disminución de cobertura en AI, proporcionan una primera apreciación significativa del esfuerzo que el país, a través del MIES, está realizando para proponer políticas, programas y servicios orientados a la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes.

Para la identificación de la situación de los NNA que se encuentran en los servicios de AI en el país, se ha tomado como referencia la disponibilidad de los Informes Nacionales de Reporte de Datos del servicio de Acogimiento Institucional emitidos por la Subsecretaría de Protección Especial (SPE) correspondientes desde el mes de junio a diciembre de 2018.

Con base en estos informes, se consideró para el análisis los indicadores nacionales que guardan relación con: cobertura, motivo de ingreso, género, etnia, rango de edad, tiempo de permanencia; así como el cumplimiento de dos de los derechos universales: inserción educativa, estado de salud, estado del proyecto de atención integral a niños, niñas y adolescentes (PAINA) para su atención, cuidado y restitución de derechos; y el estado del plan global de familia (PGF) para el reintegro en su familia.

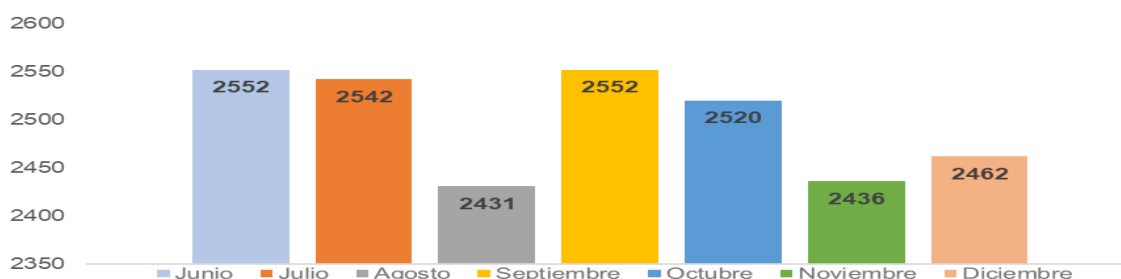
En síntesis, este primer análisis admite generar una apreciación país de la situación de los NNA privados de su medio familiar y las oportunidades de cumplimiento de restitución de sus derechos en relación a lo establecido en la Norma Técnica y Modelo de Atención.

### 3.4.1. Cobertura.

A junio 2018, en el país se encontraban 2.552 niños, niñas y adolescentes acogidos bajo medidas de protección en las unidades de atención de AI del MIES.

El comportamiento de la cobertura de ingresos y permanencia de NNA en las casas de acogimiento (Figura 5), indica que ésta se mantuvo en similares porcentajes de junio a septiembre 2018 hasta que, en el mismo mes de agosto, el MIES (2018), mediante Acuerdo Ministerial No. 029, reformando el Acuerdo Ministerial 031 del 2017, dispone “*la incorporación de un profesional de derechos contratado directamente o financiado por el MIES para las unidades de atención bajo la supervisión y seguimiento del MIES*” (p.4).

La incorporación de los Abogados como de Analistas de Esclarecimiento Legal, genera cambios en el comportamiento de la cobertura, debido a la movilidad en el patrocinio e impulso de las causas de los NNA de las casas de acogida, logrando celeridad en los procesos judiciales para la definición de su situación legal.



**Figura 5. Cobertura nacional de niñas, niños y adolescentes en unidades de atención**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

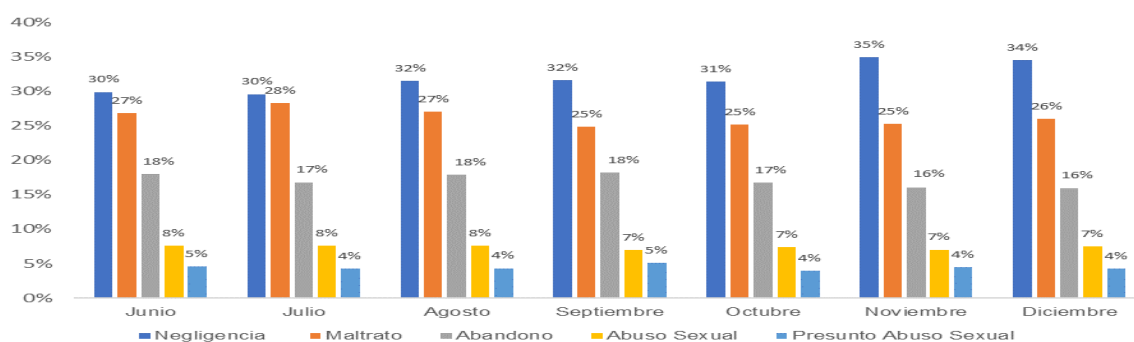
El MIES al incorporar a los Abogados a partir de septiembre 2018, en cada una de las casas de AI, genera como efecto positivo la disminución de cobertura de NNA acogidos desde octubre 2018, considerando que el equipo jurídico se incorpora como parte del equipo técnico de estos servicios, motivando un análisis integral para el patrocinio e impulso de las causas y dinamizando la celeridad de los procesos judiciales.

Al término del año 2018, 90 niños, niñas y adolescentes habían concluido el proceso de institucionalización, con lo cual se determina que a diciembre la cobertura de niños en estas unidades había disminuido en un 4%.

### 3.4.2. Motivo de ingreso.

De acuerdo a los informes mensuales de AI, emitidos por la SPE, (MIES, 2018), se identificaron a diciembre 2018, 22 causas por las cuales los NNA fueron institucionalizados.

Para efectos de este análisis, se muestran las cinco principales causas que en los últimos siete meses del 2018 generaron un comportamiento permanente de mayor motivo de ingreso de NNA en las casas de acogimiento institucional a nivel nacional (Figura 6).



**Figura 6. Motivo de ingreso de niñas, niños y adolescentes según informes de gestión de las unidades de atención, junio a diciembre 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

De lo observado en los motivos de institucionalización de NNA, es crítico el crecimiento a diciembre 2018, del porcentaje de alguna forma de maltrato<sup>20</sup>, representa el 87%, siendo estas situaciones negligencia<sup>21</sup> (34%), maltrato (26%); abandono (16%); abuso sexual (7%); presunto abuso sexual (4%).

El MIES, como medida para paliar las dos primeras causas (negligencia y maltrato) de ingreso de los NNA en las casas de AI, prevé un redireccionamiento de la Política de Protección Especial (PPE), desde abril 2019, con la implementación de tres modalidades alternativas de cuidado recomendadas en las Directrices de Naciones Unidas (ONU, 2009): APF, CF y ACF, modalidades que, como se mencionó, están orientadas a la prevención y

<sup>20</sup> El Código de la Niñez y Adolescencia en el art. 67, establece el concepto de maltrato, como toda conducta, de acción u omisión, que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores, otros parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado; cualesquiera sean el medio utilizado para el efecto, sus consecuencias y el tiempo necesario para la recuperación de la víctima. Se incluyen en esta calificación el trato negligente, o descuido grave o reiterado en el cumplimiento de las obligaciones para con los NNA, relativas a la prestación de alimentos, alimentación, atención médica, educación o cuidados diarios; y su utilización en la mendicidad.

<sup>21</sup> Negligencia relacionada con descuido, riesgo, falta de cuidado.

corresponsabilidad familiar para el cuidado y protección de los NNA, con el fin de disminuir los índices de institucionalización de los NNA.

### 3.4.3. Género y etnia.

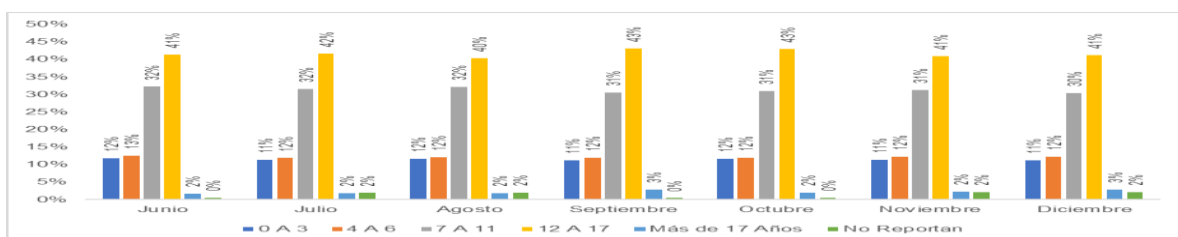
De los 2.462 NNA bajo medidas de protección acogidos al cierre del 2018, el 58% son de género femenino y el 42 % de género masculino. Aproximadamente 6 de cada 10 niñas y adolescentes mujeres ingresan a las casas de acogimiento institucional, posiblemente debido al relacionamiento de este indicador con los patrones culturales y sociales y las relaciones asimétricas que generan situaciones de maltrato, abuso o violencia sexual del que son objeto esta población.

Con relación a su etnia, a diciembre del 2018, el 85% se autodefinen como mestizos según pertinencia de pueblos y nacionalidades; el 9% como afro ecuatorianos y el 5% indígena. El 1% restante corresponde a blanco y/o montubio. Estos datos reflejan la aplicación del principio de igualdad y no discriminación al que tienen derecho todos los NNA, independientemente de su etnia, religión, raza o nacionalidad.

### 3.4.4. Rango de edad.

De la población acogida, el rango de edad predominante de NNA que se encontraban institucionalizados en las 87 casas de AI a nivel nacional a diciembre 2018, corresponde al 41% de adolescentes entre 12 a 17 años, seguido de niños y niñas en edad escolar de entre 7 a 11 años, que representan el 30% y en primera infancia entre 0 a 6 años se encuentran el 23%.

Particular atención representan el 3% de población de personas de más de 17 años de edad que aún continúan en estas las casas de acogida, ya que en su mayoría corresponden a personas con discapacidad que aún no han podido ser derivadas a otros centros de atención especializada, según la condición de salud que mantienen, debido a la limitada oferta de servicios desde el Estado (Figura 8).



**Figura 7. Rango de edades niñas, niños y adolescentes en unidades de atención**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

De lo observado se infiere que el identificar el grupo de atención más predominante, proporciona al equipo técnico, una orientación sobre como potencializar del servicio para responder a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo al grupo etario que le corresponda.

En este caso, a nivel nacional, el MIES debe potencialidad en los procesos de atención hacia adolescentes entre 12 y 17 años y con propuestas de servicios enmarcados en la emancipación, principalmente en los adolescentes de 17 años en adelante, centrando su accionar en los proyectos de vida para la preparación de su autonomía para la vida.

### 3.4.5. Tiempo de permanencia.

Según reflejan los informes nacionales de AI del MIES (2018), el mayor tiempo de permanencia en las casas de acogimiento lo tienen el 55 % de NNA de 0 a 1 año, siendo que este porcentaje en el último trimestre del año 2018 disminuyó debido a la incorporación de los Analistas de Esclarecimiento Legal (Abogados), generando no solo el patrocinio e impulso de las causas sino promoviendo celeridad en los procesos judiciales (Tabla 20).

**Tabla 20. Tiempo de permanencia de niñas, niños y adolescentes en unidades de atención**

Meses	0 a 1 año	2 a 4 años	5 a 7 años	8 a 10 años	11 a 15 años	+ 15 años	No Reportan	Total
<b>Junio</b>	59%	24%	11%	4%	1%	0.12%	0.39%	2552
<b>Julio</b>	59%	24%	10%	4%	1%	0%	2%	2542
<b>Agosto</b>	56%	26%	9%	5%	1%	0%	2%	2431
<b>Septiembre</b>	56%	26%	11%	5%	1%	0%	0%	2552
<b>Octubre</b>	58%	25%	11%	5%	1%	0%	0%	2520
<b>Noviembre</b>	56%	25%	10%	6%	1%	0%	2%	2436
<b>Diciembre</b>	55%	26%	10%	6%	1%	0%	2%	2462

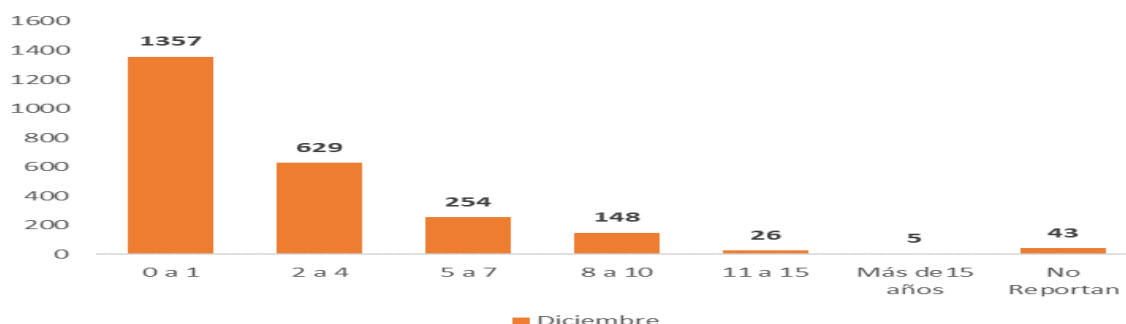
Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Como se puede observar en la tabla 20, se evidencia el alto porcentaje de NNA que están institucionalizados entre 2 a 4 años, con un 26%, porcentaje que está en crecimiento, así como la población con 5 a 7 años de institucionalización, que representa un 10%, población que corresponde a adolescentes que deberían estar en procesos de autonomía, al igual que el 6% de los adolescentes institucionalizados entre 8 a 10 años.

Considerando el derecho fundamental al que tiene todo NNA, a estar o permanecer en familia, es importante resaltar la necesidad de revisión de las causas que originan el alto periodo de permanencia en las unidades de atención de acogimiento institucional, a fin que

se tomen las acciones pertinentes de coordinación o articulación con las instancias judiciales o técnicas de las casas de acogimiento para promover su desinstitucionalización.



**Figura 8. No. de niños, niñas y adolescentes según tiempo de permanencia por años en unidades de atención a diciembre 2018**

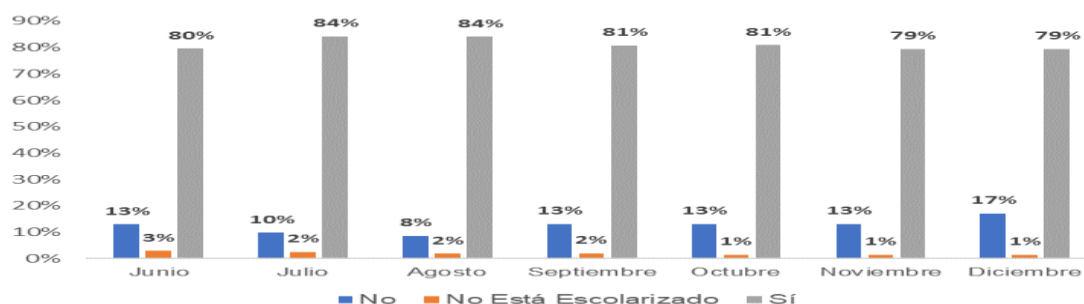
Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

La trascendencia de esta información (Figura 8) radica en mostrar la necesidad urgente de que MIES fortalezca procesos de desinstitucionalización de los NNA que están en el segundo grupo (2-4 años) con más alta temporalidad de permanencia en las casas de acogimiento a través de procesos de reinserción familiar, adopción o autonomía.

### 3.4.6. Inserción educativa.

Con relación a la inserción educativa, durante el periodo de junio a diciembre 2018, el 79% de los 2462 NNA fueron incluidos en el sistema educativo, porcentaje que durante el último semestre disminuyó en 5 puntos porcentuales. Se observa como factor crítico para la restitución del derecho a la educación que el 17% de NNA no está incluido en el sistema educativo y con incremento de este indicador en el último mes del 4% (Figura 10).



**Figura 9. Inserción educativa de niños, niñas y adolescentes**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

A continuación, se especifica el número de NNA que a diciembre 2018 no estaban incluidos en el sistema educativo. Factor que amerita sea revisado en conjunto con las autoridades

del Ministerio de Educación (MINEDUC), considerando que el incumplimiento de este derecho limita el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. (Tabla 21).

**Tabla 21. Inserción Educativa de Niñas, Niños y Adolescentes**

Meses	No	No Aplica	No Está Asistiendo	No Está Escolarizado	Sí	No Reporta	Total
<b>Junio</b>	330	83	9	73	2030	27	2552
<b>Julio</b>	247	66	6	61	2142	20	2542
<b>Agosto</b>	206	72	12	44	2044	53	2431
<b>Septiembre</b>	333	78	19	49	2060	13	2552
<b>Octubre</b>	331	93	14	34	2037	11	2520
<b>Noviembre</b>	318	85	12	34	1933	54	2436
<b>Diciembre</b>	418		8	33	1955	48	2462

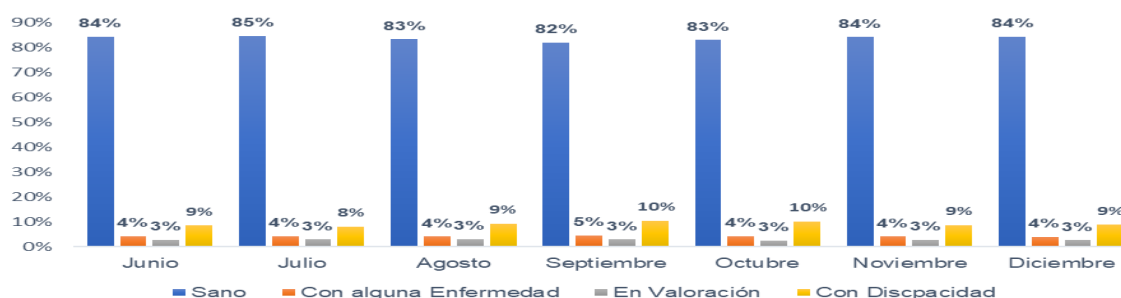
Fuente: MIES (2018).

Elaborado por: Tanya González

De este cuadro se exceptúan los niños y niñas lactantes o que se encuentran con discapacidad severa considerados en la categoría no aplica. La unidad de atención, por derecho universal, debe garantizar la inclusión educativa acorde a la edad y necesidad de los NNA. A diciembre 2018, 418 personas que ingresaron en las 87 casas de acogimiento en el último trimestre del año, no fueron incluidos en el sistema educativo debido a que el régimen de matriculación o traslado entre unidades educativas del MINEDUC estaba cerrado. Este indicador se considera una alerta de atención para el MIES.

### 3.4.7. Estado de salud.

La salud es uno de los derechos fundamentales de supervivencia, por tanto, de la información recabada, se observa que de manera general durante el semestre 2018, del total de la población infantil y adolescente, en el país el 84% de NNA acogidos se encontraban sanos; el 4% con alguna enfermedad y el 3 % en valoración médica. El 9% mantiene alguna condición de discapacidad (Figura 10).



**Figura 10. Estado de salud de los niños, niñas y adolescentes**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Particular atención, por su doble condición de vulnerabilidad, requieren los Niños, Niñas y Adolescentes con Discapacidad (NNAcD), que, a diciembre 2018, en estas unidades de atención, se encontraban 217 niños, niñas y adolescente con algún tipo de discapacidad, **lo cual representa el 9% de la cobertura**; siendo que el mayor número lo representa el 67% de NNAcD intelectual, seguido del 17% con discapacidad física (Tabla 22).

**Tabla 22. Discapacidad de niños, niñas y adolescentes en unidades de atención**

Meses	Discap. Intelectual	Discap. Física	Discap. Lenguaje	Discap. Auditiva	Discap. Sensorial	Discap. Psico Social	Discap. Visual	No Reporta	Total
<b>Junio</b>	171	33	5				1	8	218
<b>Julio</b>	156	31	1			6	6	6	206
<b>Agosto</b>	172	41				6	4	4	227
<b>Septiembre</b>	181	56	1			13	6	8	265
<b>Octubre</b>	163	49	1	3		7	5	27	255
<b>Noviembre</b>	136	44	1	1	1	8	6	12	209
<b>Diciembre</b>	149	37	1	2		6	7	15	217

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Aunque la Norma Técnica específica que no procede el ingreso de NNA por causa de discapacidad exclusivamente y en la información sobre motivos de ingresos, no se especifica este tipo de ingreso, se infiere que probablemente el ingreso de NNAcD se ha generado por una doble situación de vulnerabilidad: negligencia, maltrato, violencia.

Además, es necesario mencionar una limitación crítica para la atención de NNAcD, al evidenciar que en el país no existen unidades de atención específicas para la prestación de servicios de cuidado y protección para esta población con riesgo social no solo por su condición sino porque en ocasiones son expuestos a situaciones de explotación laboral, trabajo infantil, maltrato, negligencia o con alguna afectación a su integridad personal.

**CAPITULO IV. APLICACIÓN DE LA NORMA TÉCNICA Y MODELO DE ATENCIÓN DEL  
SERVICIO DE ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL**

La exposición presentada de los rasgos esenciales del marco normativo internacional y nacional sobre los Derechos de los NNA y su incidencia en la corresponsabilidad que tiene el Estado, la familia y la sociedad para su protección y cuidado, ha permitido sistematizar el conocimiento sobre las problemáticas generadas en diferentes contextos.

En las situaciones donde se producen las salidas de los NNA de sus entornos familiares, bajo medidas de protección dictadas por autoridades competentes (administrativas o judiciales), el Estado garantiza la aplicación de políticas, programas y servicios especiales para la atención y restitución de sus derechos, entre estos los relacionados con la supervivencia, desarrollo y protección para su atención integral en el marco de la Doctrina de Protección Integral (DPI).

A partir de la situación de los NNA privados de su medio familiar a nivel nacional, descrita en el capítulo anterior, a continuación, se aborda la problemática en la ciudad de Guayaquil, delimitando la parte empírica al ámbito territorial de la presente investigación.

Por consiguiente, en este capítulo se discuten los resultados y hallazgos encontrados durante el estudio realizado sobre la funcionalidad en la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención en las casas de AI de Guayaquil para la atención integral y restitución de derechos de NNA de 0 a 17 años, privados de su medio familiar, que se encuentran bajo medidas de protección administrativas o judiciales dictadas por Jueces, o miembros de las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos (JCPID).

Se exponen los resultados de la investigación empírica desarrollada en el ámbito local, aplicada en las casas de acogimiento institucional. A partir de la información reportada por los Coordinadores de las casas de la Unidad de Protección Especial Zonal 8 del MIES, durante el año 2018, se realizó el análisis de su perfil, que refleja los motivos de ingreso, la temporalidad, la edad promedio de los NNA, así como el grado de cumplimiento sus derechos contemplados en la Norma Técnica y el Modelo de Atención integral.

Seguidamente se realizó una exposición del resultado de las entrevistas aplicadas al personal de estas unidades de atención, en el que se mencionan las acciones realizadas para la restitución de los derechos de NNA, entre ellos, el derecho a vivir en familia, así como los mecanismos que los equipos técnicos especializados han implementado en el trabajo con las familias para lograr su fortalecimiento y desarrollo de capacidades, considerando que la institucionalización permanente genera efectos negativos en el crecimiento y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Los resultados de la parte empírica han permitido la formulación de la propuesta de principales líneas de intervención pública como el objetivo último del trabajo, finalizando en este punto la presente investigación.

#### **4.1. Caracterización de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar en casas de acogimiento institucional en la ciudad de Guayaquil**

El MIES (2015), según el Estatuto Orgánico por Procesos, es el Ministerio que entre sus atribuciones tiene como competencia la rectoría de Políticas de Protección Especial en el ciclo de vida, inclusión, movilidad social y económica para primera infancia, juventud. Esta competencia compromete la regulación, control y seguimiento a la ejecución de sus programas, proyectos y servicios sociales directos, adscritos, bajo convenio o privados.

En el caso de los servicios de protección especial, corresponde la regulación y control de las casas de acogimiento institucional directas, particulares bajo convenio o privadas, según lo establecido en la Norma Técnica y el Modelo de Atención.

En Guayaquil, la instancia que realiza este control y regulación de los servicios para la ejecución de la política pública es la Coordinación Zonal 8 del MIES (CZ8), a través de su Dirección Distrital Norte y Dirección Distrital Centro Sur.

Las Direcciones Distritales tienen a su cargo la operación de la ejecución territorial de los servicios de atención directa del MIES y la suscripción de convenios de cooperación con organizaciones de la sociedad civil (Entidades de Atención) para la prestación de servicios; en este caso, con especialidad en protección especial. El financiamiento de estos convenios de cooperación permite la funcionalidad de las casas de acogimiento institucional.

La Provincia del Guayas es una de las 24 provincias que conforman la República del Ecuador. Esta provincia está conformada por 25 cantones, de los cuales Guayaquil, es el de mayor densidad demográfica, además la segunda ciudad más grande y con mayor población en el país con alrededor de 2'700.000 habitantes, según las proyecciones poblacionales 2010 – 2020 (INEC, 2010). Por sus características, Guayaquil es la única ciudad de la Provincia del Guayas que presta el servicio de acogimiento institucional para la protección y cuidado de NNA en situación de riesgo social.

Además, debido a las limitaciones de servicios o falta de disponibilidad de cupos en casas de acogimiento de otras provincias, algunas autoridades competentes disponen con medidas de protección, en función del interés superior, el ingreso de NNA, de provincias

aledañas como Los Ríos, Machala y Manabí, a estas unidades de acogimiento, situación que posteriormente limita el trabajo y vínculos de los NNA con las familias.

En Guayaquil existen 15 casas de acogimiento institucional (AI) que en su capacidad máxima pueden recibir hasta 312 NNA con medidas de protección; por tanto, para la investigación empírica se contó con las matrices de información, del segundo semestre del 2018, que emiten mensualmente las casas hogares; información que permitió el análisis de datos sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en condición de AI. También se realizaron entrevistas al personal de coordinación y técnico de 10 casas de AI de esta ciudad, que es una muestra representativa para el análisis cualitativo de resultados.

Las 10 casas de AI se encuentran dirigidas por 4 Instituciones entre públicas y en convenio. La CZ8 administra dos casas de acogimiento directa en la modalidad institución: Casa Hogar Guayaquil y Casa Hogar Infante Juvenil Femenino. Asimismo, la CZ8 en el 2018, suscribió convenios de cooperación con dos Instituciones para el financiamiento de ocho casas hogares: la Casa Hogar Inés Chambers en la modalidad institución; y Aldeas Infantiles SOS, Guayaquil con 7 casas hogares bajo la modalidad casa familia.

De manera subsiguiente se presentarán los resultados de la investigación empírica realizada en estas casas de acogimiento públicas directas y en convenio con el MIES.

#### 4.4.1. Casas de acogimiento institucional.

El MIES a través de la CZ8 regula 15 casas de acogimiento en las dos modalidades de atención: institución y casa familia (Tabla 23).

**Tabla 23. Casas de acogimiento según relación de servicio**

Tipo de Servicio	Modalidad Institución	Modalidad Casa Familia
Atención Directa MIES	2	
En convenio con MIES	5	7
Privadas	1	
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Las dos modalidades cumplen una misma finalidad de protección y cuidado a niños, niñas y adolescentes bajo medidas de protección dispuestas por una autoridad competente, sea administrativa a través de las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos (JCPID) o judicial dictada por algún Juez de la Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia (UJFNA).

La diferencia entre las modalidades institución y casa familia está dada por el tipo de espacio físico y el número de NNA acogidos que cada una de ellas recibe. Ambas modalidades deben cumplir con los mismos estándares de calidad y de Derechos Humanos establecidos en la Norma Técnica (MIES, 2017a).

La modalidad casa familia es un servicio de protección especial en acogimiento institucional que se brinda a través de viviendas unifamiliares que acogen en cada casa a grupos máximos de siete NNA, de preferencia a grupos de hermanos, de mayor apertura con la comunidad. En cambio, la modalidad institución funciona en un solo espacio físico, cerrado y su cobertura de atención está relacionada con la capacidad física instalada en la unidad y puede recibir entre 30 a 60 NNA, según el perfil que para su efecto cada casa de acogimiento a definido en la especialidad de atención (Tabla 24).

**Tabla 24. Casas de acogida y perfiles de atención a niños, niñas y adolescentes**

Casa de acogida	Modalidad	Tipo de servicio	Capacidad de la unidad	Perfil de atención	Género de Población en vulneración
Casa Hogar Guayaquil	Institucional	Directo	40	0 a 11 años	Hombres y Mujeres
Patio Mi Pana	Institucional	Convenio	25	7 a 14 años	Hombres
Nuestros Hijos	Institucional	Convenio	20	14 a 16 años	Hombres
Padre Amador	Institucional	Convenio	20	16 a 17 años	Hombres
Casa Emaús	Institucional	Convenio	37	0 a 17 años	Hombres y Mujeres
Casa Hogar Inés Chambres	Institucional	Convenio	65	3 a 11 años	Hombres y Mujeres
Hogar Infante Juvenil Femenino	Institucional	Directo	30	12 a 17 años	Mujeres
Sor Dominga Bocca	Institucional	Privado	25	11 a 17 años	Mujeres
Casas Aldeas 1 a 7	Casa Familia	Convenio	50	3 a 17 años	Hombres y Mujeres
<b>Total</b>			<b>312</b>		

Fuente MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Si bien la Norma Técnica y el Modelo de Atención establecen que estas unidades recibirán NNA de 0 a 17 años, en la práctica, las casas de AI han definido el perfil de atención de NNA de acuerdo a la naturaleza de la institución que las regenta, a la edad del grupo etéreo y género de especialidad que consideran están preparadas para proporcionar un mejor servicio. Esta aplicación se realiza tanto en unidades públicas de atención directa, particulares bajo convenio y privadas.

Durante el año 2018, el MIES suscribió convenios de cooperación para la prestación del servicio de protección especial en 12 casas de acogimiento institucional, con cuatro organizaciones de la sociedad civil: Fundación Proyecto Salesiano Guayaquil, Fundación Kairós, Benemérita Sociedad Protectora de la Infancia y Aldeas Infantiles SOS.

Por tanto, se especifica la cobertura de atención e inversión que el MIES durante el año 2018 financió a estas Entidades de atención para garantizar servicios de protección y cuidado en beneficio de NNA en situación de vulnerabilidad o riesgo social (Tabla 25).

**Tabla 25. Inversión Social MIES para implementación de servicios de acogimiento con Entidades Particulares, Zona Planificación: Guayaquil 2018**

Dirección Distrital	Entidad Cooperante	Cobertura Convenios	Aporte MIES
09d03 - Gye Centro Sur - Mies	Benemérita Sociedad Protectora de la Infancia	80	\$ 461,755.44
09d03 - Gye Centro Sur - Mies	Fundación Kairós	82	\$ 377,781.00
09d09 - Gye Norte - Mies	Fundación Proyecto Salesiano Guayaquil	65	\$ 355,509.10
09d09 - Gye Norte - Mies	Aldeas Infantiles SOS Ecuador	60	\$ 292,370.08
<b>Total</b>		<b>287</b>	<b>\$ 1,487,415.62</b>

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

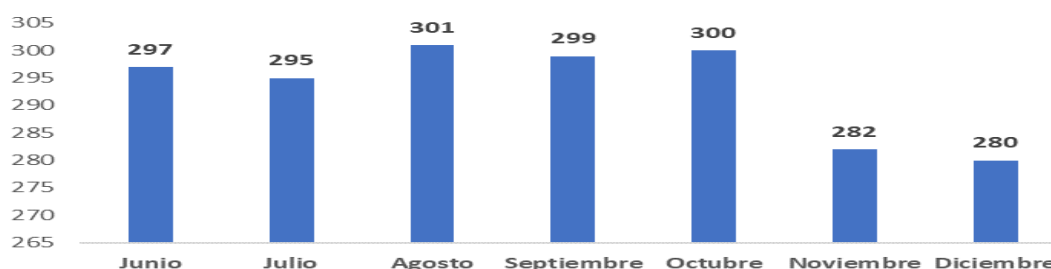
Esta inversión social garantiza la funcionalidad del sistema de protección de derechos cuando éste se activa debido a las situaciones de vulneración del cual son sujeto los niños, niñas y adolescente, ingresando a las casas de acogimiento institucional con medidas de protección y en algunas ocasiones de manera emergente.

#### 4.4.2. Cobertura.

En Guayaquil, a diciembre (2018) se encontraban acogidos en las casas hogares 280 NNA, de los cuales 97 correspondían a la población acogida en servicios directos del MIES y 183 estaban siendo atendidos a través de cinco Entidades que prestan este servicio y cuentan con permiso de funcionamiento; de las cuales cuatro reciben financiamiento del 80% del costo de su operación a través de convenios de cooperación con el MIES.

En este sentido, se observa que, durante el último semestre de 2018, la cobertura de ingreso de NNA se mantuvo homogénea a excepción de los dos últimos meses del año en que se denota un quiebre reflejado en una disminución de cobertura (Figura 11).

Al respecto, la CZ8 del MIES, a través de la autoridad zonal, refiere que esto se produjo debido a dos acciones concretas orientadas a la desinstitucionalización de NNA: 1. La incorporación en las casas de acogimiento de cuatro Abogados para la celeridad de los procesos de esclarecimiento legal de las causas judiciales de la población atendida; y 2. la coordinación interinstitucional realizada entre la CZ8 y la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) para generar de manera conjunta procesos de búsqueda activa de familiares de NNA que son encontrados en situación de riesgo social (A. Vélez, comunicación personal, 1 de abril de 2019).



**Figura 11. Cobertura de ingreso de NNA en casas de acogimiento institucional en Guayaquil, Jun – Dic 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Las acciones realizadas desde la CZ8 del MIES generaron una disminución de cobertura en las casas de acogimiento del 14% entre junio y diciembre de 2018, orientando su accionar a una de las principales directrices dadas por Naciones Unidas, la Constitución de la República, el Código de la Niñez y Adolescencia: la desinstitucionalización de NNA y el derecho a retornar a sus familias como primer nivel de protección.

A diciembre de 2018, de la revisión de los documentos, todos los 280 NNA que ingresaron en las casas acogimiento institucional contaban con medida de protección emitida por la autoridad competente, a excepción de una niña en condición de abandono que ingreso a una de las unidades de atención el último día del mes de diciembre 2018.

#### **4.4.3. Género y etnia.**

Del análisis, se observa que, entre junio a diciembre 2018, los mayores niveles de vulneración de derechos estuvieron focalizados en el ingreso de niñas y adolescentes mujeres en las casas hogares, siendo que, al último trimestre de 2018, esta tendencia se equipara en igualdad de porcentajes entre NNA mujeres (50%) y hombres (50%).

Con relación a la etnia, mayoritariamente por autodefinición de la población acogida es la mestiza representada a diciembre 2018 por 238 NNA, equivalente a un 85%, seguida de la

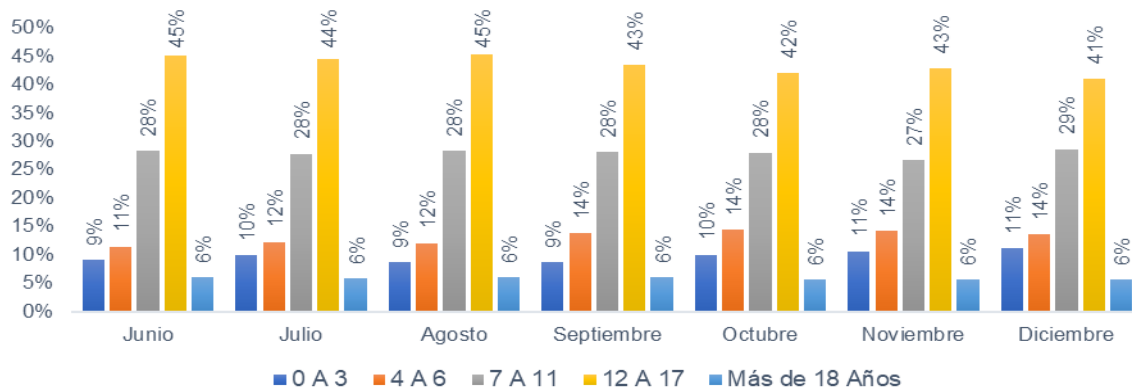
afroecuatoriana con 40 NNA, que representan el 14%, y con mínima representación la indígena con un 1% (2 casos), considerando que este estudio es con casas hogares de Guayaquil, región Costa, y posiblemente por el contexto geográfico, la proporcionalidad es minoritaria. De lo observado en las visitas realizadas a las casas hogares, se cumple con el respeto a los derechos culturales en la atención y cuidado a NNA de pueblos indígenas y afroecuatorianos, sin generar tratos diferenciados.

#### 4.4.4. Rango de edad.

En las unidades de acogimiento institucional de Guayaquil, el mayor número de NNA que se encuentran sin cuidado parental son adolescentes de 12 a 17 años que representan, a diciembre 2018, el 41%, (115 NNA), del total de la población acogida.

Los niños y niñas en edad escolar entre 7 a 11 años, son el segundo grupo de mayor ingreso y representan el 29% (80 NN); de igual manera los dos grupos de primera infancia, correspondiente a grupos de edades de 0 a 3 años y de 4 a 6 años, representan el tercer grupo de atención con un 25% de la población infantil (69 NN) con medidas de protección.

También es importante señalar que, en estas unidades se encuentra un grupo de 16 personas entre jóvenes y adultos, en condición de cuidado y protección, que representan el 6% de la población atendida, debido en algunos casos que por su situación de discapacidad llevan años institucionalizados y otros, principalmente jóvenes, por encontrarse en proceso de autonomía para prepararse para la vida y reincorporarse en la sociedad (Figura 12).



**Figura 12. Rango de edad de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Guayaquil, Jun - Dic 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Es esencial para la atención y cuidado, la identificación de la población por grupos etáreos debido a que, en el proceso de trabajo para el logro de su desarrollo integral, se debe tomar en cuenta sus características específicas y particulares dentro del rango de edad que se

encuentren, principalmente para el desarrollo infantil<sup>22</sup> de los niños y niñas en primera infancia, considerando que los primeros años de vida son prioritarios para su desarrollo y crecimiento.

En este campo, las casas de acogimiento institucional no cuentan con programas especificados según la edad de la población acogida; incluso utilizan los mismos instrumentos técnicos. Ejemplo, se puede citar que para elaborar el Proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (PAINA), se aplica el mismo instrumento a niños y niñas en edad de escolarización, que a los adolescentes que tienen intereses orientados a trabajar en su proyecto de vida para lograr la autonomía al cumplir su mayoría de edad.

#### 4.4.5. Motivo de ingreso.

Según la información registrada en las matrices de esclarecimiento social y legal de AI zona 8 (Unidad Zonal de Protección Especial, 2018), durante junio a diciembre, hubo 18 motivos por el cual los NNA ingresaron a las casas de acogimiento institucional (AI), de los cuales, 8 causas son las que reflejan el mayor porcentaje de problemáticas (Tabla 26).

**Tabla 26. Causas principales que originaron el ingreso de niños, niñas y adolescentes en casas de acogimiento, Jun – Dic 2018**

Motivo de Ingreso	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<b>Abandono</b>	24%	24%	23%	23%	23%	20%	20%
<b>Maltrato</b>	32%	29%	28%	27%	27%	26%	26%
<b>Riesgo Negligencia</b>	14%	15%	14%	14%	16%	17%	18%
<b>Abuso Sexual</b>	11%	9%	10%	11%	10%	10%	11%
<b>Callejización</b>	9%	9%	9%	9%	8%	7%	7%
<b>Situación de Riesgo</b>	1%	4%	5%	5%	6%	8%	7%
<b>Negligencia</b>	1%	1%	1%	1%	1%	3%	3%
<b>Prevención</b>	0%	1%	2%	2%	2%	2%	2%

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Es importante observar que se puede colegir que las 8 causas principales que generan la pérdida del cuidado parental de los NNA, están relacionadas con factores principalmente económicos, sociales y culturales, que generan vulnerabilidad al entorno familiar, trayendo

<sup>22</sup> Según el MIES (2013) en su documento sobre la política pública de Desarrollo Infantil señala, “Ecuador ha asumido el reto de la atención a la Infancia Temprana como política de estado, lo que implica una promoción integral y holística del Desarrollo Infantil Integral, utilizando estrategias y enfoques sectoriales e intersectoriales bajo visiones amplias y horizontales” (p. 3).

como consecuencia el abandono o salida de los niños, niñas y adolescentes de sus hogares.

Si bien la pobreza no es una causa, según lo establecido en la Norma Técnica, la limitación de superación de este factor en la familia puede generar desorganización familiar, situación de riesgo, negligencia o abandono hacia los NNA, problemáticas que a su vez pueden estar vinculadas con otros tipos de violencia familiar como son el maltrato, que en este resultado se mantiene como la principal causa de ingreso de NNA, o las situaciones de violencia sexual hacia ellos, generando en ocasiones doble o y triple vulnerabilidad.

Al analizar los diferentes motivos de ingreso, se observa que algunos están relacionados, pudiendo realizar un mejor ordenamiento y ponderación en la identificación de las problemáticas que motivaron el ingreso de NNA en las casas de acogimiento, con el fin de proporcionar una mejor intervención psico social a los NNA y sus familias para el abordaje de las violencias con sus causas y consecuencias.

Otra de las problemática a resaltar es la callejización, la misma que está asociada a situaciones de NNA que han salido de sus hogares a buscar un medio de subsistencia a través de prácticas en trabajo infantil, mendicidad o en condición de calle por autoexclusión de sus hogares ante situaciones de violencia intrafamiliar, droga, haciendo de la calle su hábitat con riesgos para ellos de caer en consumo de sustancias psicoactivas, en redes de explotación laboral y/o abuso sexual, microtráfico, entre otras problemáticas.

Por lo señalado, la atención de estas problemáticas demanda contar con profesionales especializados en los servicios de protección especial.

#### **4.4.6. Tiempo de permanencia.**

Uno de los datos más relevantes del estudio tiene relación con la temporalidad de los NNA en las casas de AI, detectándose que el tiempo predominante de permanencia de ellos, varió significativamente entre junio a diciembre 2018, ubicándose que a junio: el 39% tenían un periodo de 0 a 1 año privado de su medio familiar, pero que a diciembre este porcentaje paso de manera preponderante al 54%, observando también una disminución en los otros grupos de periodos de institucionalización.

Este hallazgo aporta un factor positivo para la restitución del derecho a vivir en familia de los NNA; el mismo que se logra a partir del ingreso en estas unidades de atención de los Abogados defensores de los NNA, en septiembre 2018, promoviendo celeridad en los

procesos judiciales para la reinserción familiar, aptitud legal para ser adoptado, autonomía, entre otros procesos que estaban detenidos debido a la falta de patrocinio e impulso legal.

De lo referido por las Coordinadoras de las casas hogares, este atraso de impulso procesal se creaba debido a que las gestiones se realizaban con limitado patrocinio desde la Defensoría Pública, siendo los abogados de esta Institución los que representaban a los NNA en los procesos judiciales para que puedan retornar con su familia nuclear o ampliada.

A partir del ingreso de los Abogados se revierte esta situación, reflejando un quiebre en la disminución de NNA en los diferentes periodos de institucionalización (Tabla 27).

**Tabla 27. Tiempos de Institucionalización de niños, niñas y adolescentes en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018**

Meses	0 a 1	2 a 3	4 a 5	6 a 8	9 a 12	Más de 13 años
Junio	39%	26%	14%	15%	5%	1%
Julio	44%	23%	13%	14%	5%	1%
Agosto	45%	23%	13%	14%	5%	1%
Septiembre	47%	22%	12%	13%	5%	1%
Octubre	49%	21%	12%	13%	4%	1%
Noviembre	52%	19%	10%	13%	4%	1%
Diciembre	54%	19%	10%	13%	4%	1%

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Asimismo, del análisis se observa el esfuerzo del MIES y de las Entidades para lograr avances en los procesos de desinstitucionalización de adolescentes que ingresaron siendo niños y niñas a las casas hogares y que, por el limitado patrocinio e impulso de las causas, algunos no pudieron ser adoptados o ubicados sus referentes familiares. También se evidenció el esfuerzo que están realizando las casas de AI con el MIES, para derivar a jóvenes con discapacidad a centros especializados para la atención de esta población.

En el estudio, también se evidenció que, a junio de 2018, había 63 adolescentes y jóvenes institucionalizados en el lapso de 6 hasta más de 13 años y a diciembre 2018, se contaba con un grupo de 51 adolescentes y jóvenes que aún estaban en esta condición. Se denota el esfuerzo de las unidades por desinstitucionalizar a adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, para los casos en que ya no es posible la reinserción, es necesario que el MIES estructure programas y servicios tutelados que promuevan procesos de autonomía para la emancipación y reintegración de adolescentes con la sociedad, situación que en la

actualidad es un factor crítico de atención, debido a que no se cuenta con una metodología de intervención para este grupo de población.

En este análisis, se detectó con un factor de avance positivo, el proceso de desinstitucionalización de la población que lleva en esta condición 4 a 5 años, observando una disminución de 14 personas que en el periodo de junio a diciembre 2018 salieron de las casas de acogimiento, algunos casos con reinserción familiar y otros derivados a otras unidades de atención lo más cercano a sus hogares de origen para trabajar en la construcción de los vínculos familiares (Tabla 28).

**Tabla 28. Cobertura de niños, niñas y adolescentes según años de institucionalización en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018**

Meses	0 a 1	2 a 3	4 a 5	6 a 8	9 a 12	Más de 13 años
<b>Junio</b>	115	78	41	45	16	2
<b>Julio</b>	129	69	38	42	15	2
<b>Agosto</b>	136	68	38	42	15	2
<b>Septiembre</b>	140	66	37	39	15	2
<b>Octubre</b>	146	63	36	40	12	3
<b>Noviembre</b>	148	54	28	38	11	3
<b>Diciembre</b>	150	52	27	37	11	3

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Los resultados expuestos son concluyentes al considerar que el cambio de la PPE, orientada a la desinstitucionalización de NNA, incidió significativamente en su vida para restituir derechos en el marco de la Doctrina de la Protección Integral (DPI) y de lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Sin embargo, se alerta que, en caso de no tomar las decisiones en función de los principios de idoneidad y necesidad, los NNA dejarían de ser sujetos de derechos y pasarían a ser nuevamente objetos de protección, retornando así a la Doctrina de la Situación Irregular (DSI).

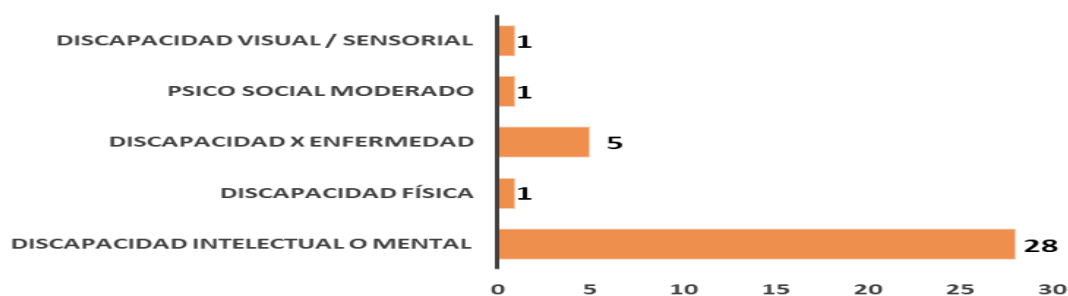
Asimismo, como resultado de la investigación, esta variable genera alerta naranja para los casos de los niños y niñas con 4 a 5 años institucionalizados que de no tomarse las acciones necesarias podrían pasar al grupo de adolescentes y jóvenes con alerta roja por los largos periodos de institucionalización, que pueden convertirse en internamiento permanente, afectando el derecho primordial de tener una familia.

El estudio, también, visibiliza a 202 NNA, que a diciembre 2018 aún se encontraban institucionalizados con periodos de 0 a 1 año y de 2 a 3 años, por lo que es necesario que el MIES, en conjunto con las Entidades y el equipo de Abogados, continúen con los impulsos procesales y las acciones de articulación interinstitucional necesarias con el Consejo de la Judicatura, con la finalidad de lograr la celeridad de las causas judiciales y lograr la desinstitucionalización de este grupo NNA que representan el 72% de la población acogida.

#### 4.2. Los niños, niñas y adolescentes con discapacidad

Aunque este estudio no está centrado específicamente en el análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad (NNAcD) en las casas de AI, al ser parte de la población acogida atendida, es importante visibilizarlos y conocer cuántos son y las circunstancias en que se encuentran en el ejercicio de sus derechos.

A diciembre de 2018, se hallaban en las casas de acogimiento de Guayaquil, 36 NNAcD, con las siguientes condiciones de salud de esta población: 28 tienen discapacidad intelectual o mental, seguidamente de 5 con discapacidad por enfermedad (Figura 13)

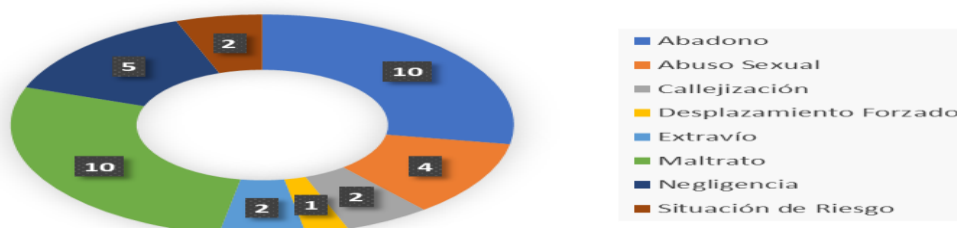


**Figura 13. Condición de salud de NNAcD en casas hogares de Guayaquil**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Del análisis, se observó que de las 8 causales que motivó el ingreso de NNAcD en las casas de AI, 4 son las principales causas que vulneraron los derechos de este grupo poblacional: abandono (10); maltrato (10); abuso sexual (4) y negligencia (5), (Figura 17).



**Figura 14. Motivo de ingreso de NNAcD en casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Con relación a la edad de los 36 NNAcD acogidos, 7 se encontraban en primera infancia, con edades entre 0 a 6 años; 13 en edad escolar, de 7 a 12 años; 12 en etapa de adolescencia, con edad entre 13 a 17 años; y 4 en edad adulta con discapacidad (Tabla 29).

**Tabla 29. Edad y Tiempo de institucionalización de NNAcD en casas hogares de Guayaquil**

<b>Categoría</b>	<b>Detalle de los Periodos</b>					
<b>Edad</b>	<b>0-3 años</b>	<b>4-6 años</b>	<b>7-9 años</b>	<b>10-12 años</b>	<b>13-17 años</b>	<b>+ de 18 años</b>
	2	5	4	9	12	4
<b>Tiempo de Permanencia</b>	<b>0 -1 año</b>	<b>2 -3 años</b>	<b>4 -6 años</b>	<b>7 -8 años</b>	<b>9 -11 años</b>	<b>+ 18 años</b>
	12	9	7	5	1	2

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Se detectó que 21 de los 36 NNAcD tienen periodos de institucionalización de entre 0 a 3 años; 13 entre 4 a 11 años y con mayor tiempo de abandono en estos servicios se encuentran 2 personas adultas con discapacidad, con periodos de más de 18 años en las casas de acogida, por lo que iniciaron un proceso para su derivación a un centro residencial especializado para personas con discapacidad, para su atención, cuidado y protección.

De esta población, se detectó que 19 NNAcD no reciben visitas o no tienen referentes familiares; sin embargo, las Entidades informan, que 17 NNAcD, a pesar de ser visitados esporádicamente por sus padres, el entorno familiar no es propicio para la reinserción familiar debido a los problemas psico-sociales que afectan a las familias.

En referencia al derecho a la educación, se evidenció que 21 (58%) de los 36 NNAcD asisten a unidades educativas (UE) públicas: 2 en educación inicial, 17 en educación básica general y 2 en bachillerato. Asimismo, se identificó que 4 NNAcD están bajo la modalidad de clases asistidas, y 2 jóvenes asisten a un centro de capacitación para personas adultas con discapacidad. De los 9 NNAcD restantes, 3 por su condición de discapacidad severa no pueden asistir a una UE. Los 6 NNAcD pendiente estaban en un proceso de evaluación psicopedagógica en las Unidades de Apoyo a la Inclusión (UDAI) de MINEDUC.

Con relación al carnet de discapacidad, para el acceso a los servicios del Estado, el 83% de esta población ha sido valorado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y cuenta con este documento, estando en proceso de valoración 6 personas.

Los Coordinadores informaron que las mayores dificultades para el cuidado de este grupo de atención prioritaria están relacionadas con seis casos psiquiátricos y psicosociales,

considerándose de estos, tres casos altamente críticos, los mismos que debido a las crisis generadas en las casas hogares, a la fecha de este estudio, se encontraban hospitalizados.

En relación a este tipo de problemática de salud mental, el MSP, como Ministerio rector de la atención a personas con problemáticas de salud mental, no dispone de centros especializados de atención para niños, niñas y adolescentes con problemas psiquiátricos que ameriten cuidado especializado permanente. Adicionalmente, para la atención psiquiátrica, las citas médicas que recibe la población con problemas psiquiátricos o de discapacidad severa, tienen espacios de espera de hasta seis meses.

Ante estas circunstancias, en algunos casos, las Entidades deben contratar servicios privados de atención psiquiátrica, tanto por consulta médica o por atención hospitalaria, situación que complejiza la disponibilidad presupuestaria de estas Entidades, no solo por lo oneroso de los costos de atención sino porque no cuentan con ingresos permanentes para la atención de este tipo de situaciones.

Los Coordinadores, también informaron, que el personal asignado para la atención de este grupo prioritario no ha recibido capacitación para su cuidado y respuesta en momentos de crisis. Ejemplo en casos de esquizofrenia, de situaciones autolíticas, conductuales, etc., el personal no está preparado para las acciones de contención, factor muy crítico porque a su vez pone en riesgo a los demás NNA que se encuentran acogidos en estas unidades e incluso al mismo personal cuando la situación se sale de control.

Con relación a las medicinas, los Coordinadores de las casas, refieren que los Médicos del MSP, recetan a los NNACD solo medicinas que se encuentran establecidos en el listado del cuadro básico de medicamentos aprobados por el MSP, las mismas que no son necesariamente las que requiere este grupo de atención prioritaria. Para paliar esta situación, en ocasiones estos Médicos emiten recetas que deben ser adquiridas de manera externa, teniendo costos adicionales onerosos para las Entidades.

Al respecto, el rubro de medicinas no cuenta con financiamiento en los convenios de cooperación suscritos entre el MIES y las Entidades, debido a que este rubro, de acuerdo al derecho universal a la salud que tiene todo NNA, más aún si esta con medidas de protección, debe ser asumido por el MSP, considerando los principios de interés superior, prioridad absoluta, establecidos en la CDN, Código de la Niñez y Adolescencia.

También, se identificó que otra limitación para la atención de NNACD o con enfermedades crónicas, es que en las casas de AI no se cuenta con personal especializado, ni suficiente, por tanto, la función de cuidado recae en el mismo personal de tutoras, solicitando en

ocasiones, apoyo a adolescentes acogidas que están en la misma casa, para el cuidado de otra adolescente que requiere de un apoyo más específico.

La insuficiencia de tutores, la limitación de capacitaciones en estas unidades, en ocasiones genera desgaste en el personal, evidenciándose, que este es uno de los motivos por lo cual muy limitadamente, las Entidades trabajan en el autocuidado del personal para el manejo de los niveles de stress que se genera con el personal en las casas de AI cuando se suscitan eventos fuertes debido a las problemáticas de salud de los NNAcD.

#### **4.3. Estado de cumplimiento de los derechos según aplicación de la norma técnica y modelo de atención en unidades de acogimiento institucional**

Cuando un niño, niña o adolescentes (NNA) ha sido privado de su medio familiar, o se encuentra sin cuidado parental, existen principios que deben ser tomados en cuenta por las Entidades, entre ellos, la atención individualizada que considere el respeto a su historia, cultura, al cumplimiento de sus necesidades básicas y específicas de acuerdo a la situación de vulnerabilidad que generó su institucionalización; a ser escuchados, a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, a que se les oriente, a recibir información.

Asimismo, los NNA tienen derecho contar con un proyecto de atención integral a la niñez y adolescencia (PAINA) y un plan de integración familiar sea con su familia de origen para la continuidad de su cuidado, o con la familia ampliada hasta cuarto grado de consanguinidad o en alguna de las otras modalidades alternativas de cuidado que el MIES durante el 2019 está implementando, siendo estas: Apoyo Familiar, Custodia en Familia o Acogimiento Familiar.

Por tanto, en los siguientes acápite se mostrarán los resultados cuantitativos y cualitativos de la información secundaria registrada en la información mensual de esclarecimiento social y legal proporcionada periódicamente por las casas de acogimiento institucional y el Sistema Integrado de Información del Ministerio de Inclusión Económica y Social (SIIMIES), recabada desde la Unidad Zonal de Protección Especial, con autorización del Coordinador Zonal 8 del MIES.

También se mostrará los resultados de la investigación empírica ejecutada a través de entrevistas realizadas a 20 personas entre Coordinadoras, Trabajadoras Sociales, Psicólogas y Tutores de las casas hogares, Representantes Legales de las Entidades y Autoridad Zonal (Tabla 30).

**Tabla 30. Número de personas entrevistadas sobre el servicio en casas de acogimiento de Guayaquil**

Unidad de Atención	Tipo de Servicio	Coordinadora	Trabajador Social	Psicóloga	Tutor	Representante Legal/Autoridad	Total
Casa Hogar Guayaquil	Directo	1	1	1	1	1	5
Hogar Infanto Juvenil Femenino	Directo	1	1	1	1		4
Benemérita Sociedad Protectora de la Infancia	Convenio	1	1	1	1	1	5
Aldeas Infantiles SOS	Convenio	1	1	1	1	1	5
Coordinación Zonal 8 MIES	Entidad rectora					1	1
<b>Total, Entrevistados</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>20</b>

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Las entrevistas se aplicaron en cuatro de las seis Instituciones que prestan servicios de acogimiento institucional tanto públicas de atención directa del MIES (2), así como particulares en relación de convenio con este Ministerio (2). La información secundaria correspondió a la totalidad de la población que se encuentra en las casas de acogida a fin de valorar el cumplimiento de los derechos de los NNA, en las diferentes variables como identidad, salud, educación, recreación, entre otras.

#### **4.3.1. Nivel de Conocimiento de la norma técnica, modelo de atención, principios y enfoques del servicio de acogimiento institucional.**

Considerando que uno de los principios de atención en las Políticas de Protección Especial (PPE) están relacionados con la especialidad y profesionalización, la Norma Técnica (MIES, 2017a) señala: *“las normas, los procedimientos, intervenciones y profesionales que se vinculan con la niñez dispongan de características, especificidades y cualidades necesarias que les permitan responder a las necesidades de los NNA y a la efectiva vigencia y defensa de sus derechos”* (p.5).

Desde esta perspectiva, el personal técnico, de cuidado y de coordinación debía cumplir con estas características, es por esto que como punto de partida para el levantamiento de la información empírica se inició con dos preguntas de conocimiento sobre las normativas, modelo, enfoque y principios que rigen para el servicio de protección especial en acogimiento institucional (AI), ya que se constituyen en la base fundamental de los criterios

con los que se debe realizar la atención integral de los NNA en función de su interés superior.

Al respecto, de la consulta de conocimientos realizada al personal de las casas de AI, se evidenció que todos conocían sobre la Norma Técnica, pero no sobre el Modelo de Atención, indicando que desde el ente rector no les había sido socializado o puesto en conocimiento esta última normativa.

Sin embargo, observaron también que, durante el año 2018, tampoco habían recibido capacitación para fortalecer capacidades de conocimiento y criterios en la aplicación de la Norma Técnica. Algunos de los tutores indicaron que, si bien conocían la Norma Técnica, no la habían leído en su totalidad. Otros indicaron que no disponen de este documento.

Al consultar sobre los principios y enfoques, de manera general conocen que en la atención a NNA se debe trabajar desde un enfoque de derechos, pero no tienen total claridad en su conceptualización, a pesar de que el MIES durante el 2019 implemento un proceso de capacitación a través de una plataforma de formación continua para fortalecer el conocimiento de la Norma Técnica, al que debía acceder todo el personal que labora en los servicios de protección especial. De lo indicado, refirieron que, por situaciones de tiempo, no todo el personal se inscribió en este curso de formación.

Con relación al conocimiento sobre los principios que se deben aplicar en el servicio de acogimiento institucional, con el que están más familiarizados es el del interés superior del niño, más no los otros principios de prioridad absoluta, necesidad, idoneidad, corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad, etc.

De la información levantada se puede inferir que, de las 20 personas entrevistadas, solo 5 personas tienen un claro manejo de las normativas, principios y enfoques, por lo que es necesario que el ente rector platee un proceso de formación de especialidad al que debe acceder y calificar el personal que labora en los servicios de protección especial.

#### **4.3.2. Acciones que se realizan al ingreso en una casa de acogimiento.**

La Norma Técnica y el Modelo de Atención establecen que, al ingreso en un servicio de acogimiento institucional, un NNA debe ser recibido con cordialidad a fin de responder a las necesidades iniciales que ellos requieren al haber sido separado de su entorno familiar, por lo que debe proporcionársele contención emocional.

Al respecto, de la información proporcionada por los Coordinadores, se cumple de manera general con este proceso de acogida, sin embargo, algunos Coordinadores evidenciaron la necesidad de contar con un protocolo de ingreso de NNA considerando la rotación del personal, el ingreso nocturno, traslados de NNA abandonados desde los hospitales dispuesto por la unidad judicial, entre otros casos.

Dependiendo de la hora y día de ingreso el/la NNA es recibido por los Coordinadores, el equipo técnico o Tutora, llenando una ficha de ingreso, desarrollando, después del acto administrativo, un proceso de empatía con la población acogida, proporcionando alimento, ropa, higiene, ubicación espacial del lugar, seguridad.

Sin embargo, los Coordinadores consideran que el protocolo de ingreso reflejado en el Modelo de Atención es general y no específico, y solo sirve como guía y orientación de lo que el personal debe realizar cuando ingresa un NNA a una casa de acogimiento, pero no indica cuáles son los requisitos o documentos con los cuales debe ser recibido en este servicio; tampoco establece lo que debe tener en cuenta la casa cuando llega un NNA, ejemplo, revisión de las condiciones de salud y física del NNA por situaciones de maltrato del que haya sido sujeto, documentos de identificación, situación de alimentación.

Además, es necesario un proceso de formación en el manejo de este protocolo, siendo que no todo el personal tiene el mismo nivel de conocimiento y manejo de los temas.

#### **4.3.3. Regularización de la medida de protección al ingreso en la casa de acogimiento.**

Según la norma técnica, los NNA deben ingresar a las casas de acogimiento institucional en cualquiera de las dos modalidades con medidas de protección judicial dictada por una autoridad competente de la Unidad Judicial de Familia Niñez y Adolescencia (UJFNA) o con una medida de protección administrativa dictada por la Junta Cantonal de Protección Integral de Derechos (JCPID).

Sin embargo, los Coordinadores de las casas de AI refieren que generalmente los NNA ingresan de manera emergente a los servicios de acogimiento institucional con parte policial de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y en limitadas ocasiones con medidas de protección judicial o administrativa.

La DINAPEN, después de los horarios laborales, puede ingresar NNA a una casa de acogimiento solo con parte policial, considerando que fuera del horario normal no operan los organismos que son parte del sistema de protección integral, siendo este un factor crítico.

El personal técnico en las siguientes 72 horas de haberse realizado el ingreso de un NNA a las casas de acogida, debe levantar el informe técnico preliminar para regularizar la medida de protección en la UJFNA donde haya sido sorteada la causa de ingreso del NNA.

Al respecto, de la información proporcionada por los Coordinadores y de la revisión de los expedientes de los NNA, se evidencia que este proceso está siendo cumplido por el equipo técnico en los tiempos establecidos principalmente a partir de la incorporación del equipo de Analistas de Esclarecimiento Legal, quienes realizan el seguimiento respectivo.

Se constató que el efecto positivo de este proceso, considerando que en el año 2018, el 100% de la población acogida cuenta con medidas de protección regularizadas ante las autoridades competentes de las UJFNA, logrando que se inicien patrocinios e impulsos en las causas judiciales con mayor celeridad para la reinserción familiar de NNA, así como procesos de pérdida de patria potestad, declaración de aptitud legal para ser adoptados, etc.

**4.3.4. Atención integral del niño, niña y adolescente: cumplimiento y/o dificultades de la norma técnica y/o modelo de atención.**

Una vez ingresado el niño, niña o adolescente en una casa de acogimiento institucional, los equipos técnicos tienen 30 días para realizar un diagnóstico integral para su atención. Este análisis comprende el estudio de las condiciones individuales de cada uno de ellos, a fin de definir su intervención en las diferentes áreas (Tabla 31).

**Tabla 31. Aspectos a valorar en el diagnóstico integral del NNA al ingreso en una casa de acogida**

<b>Aspectos de Evaluación Inicial</b>	<b>Características</b>
<b>Físicos</b>	Desarrollo físico y psicomotriz
<b>Cognitivos y de lenguaje</b>	Habilidades motrices, desarrollo motor, de lenguaje y psicosexual.
<b>Emocionales</b>	Emociones de alegría, furia, sorpresa, tristeza, timidez y miedo
<b>Sociales</b>	Relación con el medio social, recursos con que cuenta
<b>Comportamiento</b>	Hábitos de comportamiento adquiridos, nivel de autonomía y capacidad de autocontrol
<b>Familiares:</b>	Relaciones entre la familia y el NNA
<b>Formativos</b>	Historia y rendimiento escolar, habilidades y dificultades para la actividad formativa.

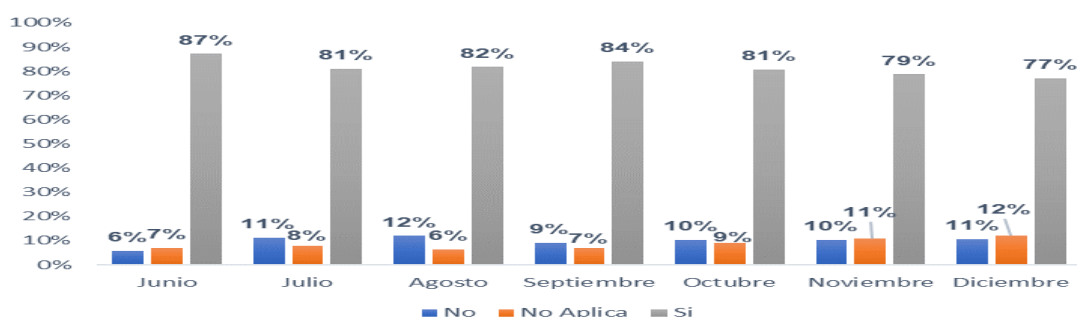
Fuente: MIES (2017b)  
Elaborado por: Tanya González

Es necesario señalar estos aspectos para el análisis del cumplimiento de este componente de atención, considerando las dobles o múltiples vulnerabilidades con el que ingresan los

NNA después de las situaciones de violencia vividas en sus diferentes formas, siendo una de las responsabilidades de estas Entidades tanto directas del Estado como bajo relación de convenio, trabajar en la reparación y restitución de los derechos conculcados.

El instrumento definido por la Norma Técnica para la intervención biopsicosocial, es el Proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (PAINA), herramienta que “recoge las estrategias de atención y acompañamiento a cada niña, niño y adolescente acogido de acuerdo a las necesidades particulares, tomando en cuenta la opinión de los mismos en el proceso de reconstrucción de vínculos familiares y restitución de derechos” (MIES, 2017a, p.19). Estas estrategias deben estar definidas según el diagnóstico realizado en la evaluación inicial integral, por los tutores y equipo técnico (Trabajador Social y Psicólogo) y en los tiempos determinados en la Norma Técnica y Modelo de Atención.

De la revisión de la información proporcionada por los Coordinadores, se infiere que este proceso se cumple parcialmente. A diciembre 2018, 216 NNA, (77%) de la población de acogida contaba con PAINA; que del 11%, que representaba 30 casos, no se encontró motivos que justifiquen la no realización del PAINA; y con 34 NNA, (12%), que se reportó como “no aplica”, en algunos casos de recientes ingresos a las casas hogares menores a un mes, y en otros por su corta edad (lactantes) dificultaba su elaboración (Figura 15).



**Figura 15. Nivel de cumplimiento de elaboración de PAINA**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Adicionalmente, de la información cualitativa levantada se obtuvieron dos miradas. Algunos equipos técnicos<sup>23</sup>, consideraban que el PAINA es un instrumento de apoyo que les permite plantear el desarrollo de actividades con los NNA, en el que la Trabajadora Social y la Psicóloga orientan a las Tutoras en su elaboración. Sin embargo, para otros equipos técnicos, el PAINA debe modificarse por ser muy esquemático, rígido, las actividades y áreas a trabajar por objetivo son muy estructuradas, no obstante, destacaron la importancia de este instrumento para el trabajo con los NNA.

<sup>23</sup> Trabajador Social y Psicólogo.

Desde la mirada de algunas Tutoras, este instrumento debería trabajarse en conjunto con ellas, y el equipo técnico, y a su criterio, esto no se realiza dejando la responsabilidad de este trabajo en ocasiones solo en esta profesional.

Refieren que, desde su experiencia, en el PAINA el equipo técnico no coloca lo que le toca hacer, sino que sólo se centran en la elaboración de este instrumento en el trabajo con Tutoras, manifestando que el equipo técnico no les ayuda a tratar los problemas que traen los NNA al ingreso en las casas de acogimiento; pero también manifestaron las tutoras que en la práctica se les dificulta el cumplimiento total de la ejecución del PAINA por las limitaciones de personal y las jornadas rotativas de trabajo.

En contra posición, en otras casas de acogimiento se encontró mayor homogeneidad entre los equipos técnicos y tutoras, manifestando que esta herramienta, ahora es un instrumento más accesible, más agradable y proporciona la base para poder trabajar con la niñez y adolescencia.

Algunos Tutores señalaron que el PAINA es una herramienta importante cuando se trabaja diariamente con el NNA, siendo fácil elaborarlo, destacando que para su efectividad es importante la permanencia del tutor en la atención y cuidado del mismo niño, porque la rotación no permite observar sus cambios comportamentales. Ejemplo, cuando los niños presentan problemas de estudio, de hábitos, esta herramienta ayuda a trabajar estos problemas y la tutora va transmitiendo a la psicóloga los problemas que van presentando los NNA, proporcionando esta profesional retroalimentación para la intervención con ellos.

Un factor de coincidencias entre los equipos técnicos es que el PAINA no puede ser usado para todo tipo de población, ejemplo en el caso de los que tienen condición de discapacidad, es necesario buscar algún modo de atención a la discapacidad, ya que no es lo mismo que trabajar con un NNA en situación regular. Por tanto, se infiere que el PAINA no recoge la atención integral para un NNACD, ni con adolescentes que están en proceso de construcción de su proyecto de vida para lograr autonomía al cumplir su mayoría de edad.

Otro elemento que se detectó en las entrevistas con los equipos técnicos y tutores, es que según la Norma Técnica, la planificación de actividades debe realizarse con la participación de la población acogida, sin embargo, en este proceso no participan los NNA.

Otro hallazgo encontrado, es que esta herramienta se aplica a todos los grupos etáreos sin distinción, evidenciándose que este criterio no es el más conveniente para los adolescentes de 15 años en adelante, con quienes hay que trabajar proyecto de vida para su autonomía, por lo que en este criterio se recomendará el ajuste a la Norma Técnica.

Los tutores y el equipo técnico refieren que el PAINA es un instrumento que debe fortalecerse su manejo, ya que, debido a la rotación de personal, no todos manejan la herramienta o los criterios para su elaboración, considerando que sirve para la planificación de actividades individuales y específicas según las necesidades de la población acogida, así como para la evaluación de estas acciones que se realizan en el trabajo con los NNA.

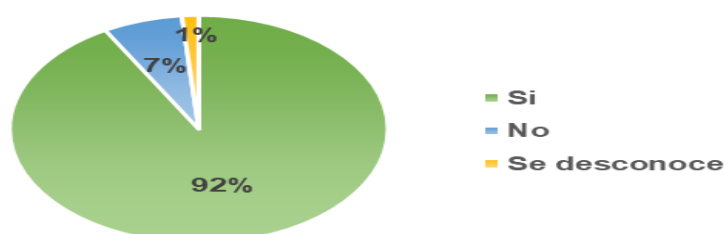
Dependiendo de la casa hogar, el personal valora este instrumento como de cumplimiento documental más que como un instrumento de intervención para revertir las situaciones de vulnerabilidad con el que ingresan los NNA, debido a la limitación en el manejo y comprensión del instrumento y la rotación del personal, afectando su utilización como herramienta de planificación semanal de actividades y posterior proceso de evaluación real sobre el desarrollo positivo de los NNA.

#### 4.3.5. Identidad.

La Norma Técnica y Modelo de Atención establecen que al ingreso de un NNA en una unidad de atención de acogimiento institucional, se deberán realizar todas las acciones pertinentes a fin de que la población acogida cuente con identidad y documentos de identificación (partida de nacimiento, cédula de ciudadanía).

Al respecto, de la información proporcionada por los Coordinadores y verificada en la información mensual de esclarecimiento social y legal proporcionada periódicamente por las casas de acogimiento institucional, a diciembre 2018, se constata que 257 NNA, contaban con documentos de identidad, equivalente al 92% de la población acogida (Figura 16).

Sin embargo, se señala como factor crítico, que a pesar de que un NNA tiene el número de cédula de identidad, no todos cuentan con el documento original de identificación sino con copias debido a pérdidas internas generadas en la casa de acogimiento.



**Figura 16. Situación de identidad de NNA acogidos en casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

El resto de los 19 NNA, que representan el 7%, no cuentan con documentos de identidad o identificación, y de lo indicado por los Coordinadores, corresponde a casos de reciente ingreso a diciembre 2018, principalmente de lactantes al no contar con las hojas de nacido vivo por haber sido abandonados en hospitales, o estar sin referentes familiares.

Con relación a otros casos, el motivo de no contar con este documento, es debido a la condición de extrema pobreza de la familia y/o situaciones de negligencia del que no solo ha sido sujeto esta población sino históricamente sus familias, es decir, en ocasiones la problemática de falta de identidad de un NNA es causada por una problemática intergeneracional: padres indocumentados, hijos indocumentados.

Entre las limitaciones expresadas por los Coordinadores para el cumplimiento de este derecho, es el costo del trámite ya que no existe un acuerdo ministerial con el Registro Civil para la exoneración del costo del documento, por lo que como medida, los Abogados, han optado por solicitar a los Jueces de las UJFNA, se disponga mediante providencia al Registro Civil la emisión de la cédula de ciudadanía o partida de nacimiento sin costo.

Adicionalmente, existen otras rutas críticas para cumplir el derecho a la identidad de un NNA, cuando existiendo referentes familiares, no desean reconocerlo y no desean participar del proceso de reinserción familiar, o cuando el problema de identidad se genera desde sus progenitores que tampoco tienen documentos y pertenecen a otras provincias.

Del análisis, se evidencia que este es uno de los derechos más críticos de cumplimiento y que genera riesgo para largos procesos de institucionalización de la población acogida si es que no se realizan las acciones interinstitucionales respectivas.

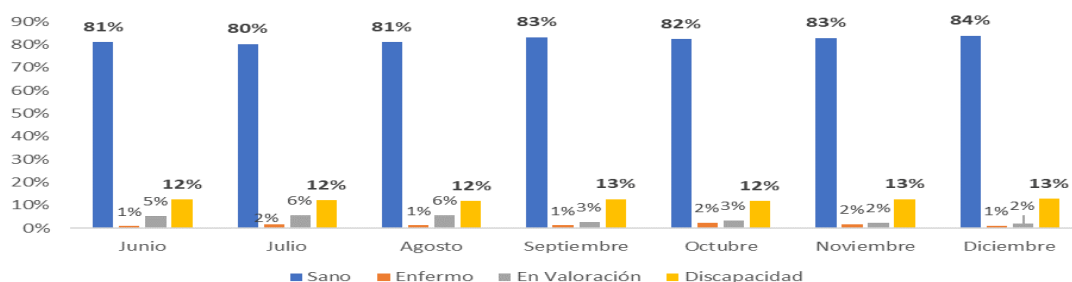
#### **4.3.6. El derecho a la salud.**

Según el Modelo de Atención, previo al ingreso de un NNA en una casa de acogida, la DINAPEN, como parte del protocolo, coordina con el MSP la realización de una valoración médica general del NNA, a fin de que una unidad de salud emita el certificado que indique sobre su condición básica de salud al ingreso de una casa de acogida, principalmente cuando han sido sujetos de algún tipo de violencia que genere secuelas físicas.

De la información proporcionada por los Coordinadores de las casas de acogimiento y de la revisión física de expedientes, se verifica que esta condición se cumple en un 100% en todas las unidades de atención. Sin embargo, posterior al ingreso de la población de niñez y adolescencia, las casas de acogimiento, de manera inmediata coordinan con el Centro de Salud más cercano la valoración médica completa y apertura de la historia clínica a fin de

establecer la condición real de salud del NNA acogido y su tratamiento necesario, en caso de requerirse.

A continuación, se especifica la situación de salud de esta población reportada durante el semestre por las casas de acogida.



**Figura 17. Estado de salud de niños, niñas y adolescentes acogidos en Guayaquil, Jun - Dic 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Según los Coordinadores, para el cumplimiento del derecho a la salud, las casas de acogimiento de manera general realizan la valoración médica de los NNA aproximadamente cada dos meses en las unidades de primer nivel del MSP, en las siguientes áreas: odontología, ginecología, medicina general y de especialidad de acuerdo a su problemática, para lo cual mantienen una coordinación directa con los Centros de Salud más cercanos a las casas de acogida, pero esta coordinación no es homogénea.

De la información recabada, solo en tres casas de AI un equipo del MSP visita semanalmente las instalaciones con el fin de realizar chequeos, control médico y actividades de promoción y prevención de la salud con tutores, padres de familia y población acogida, el resto de las casas realizan la atención médica de los NNA directamente en los centros de salud, hospitales públicos e incluso en servicios médicos privados.

En el caso de atención a niños y niñas en primera infancia, el MSP en las visitas semanales a las casas de acogida, efectúa de manera segmentada el control médico a este grupo de población, de tal forma que: la vacunación, desparasitación, control de peso y talla, toma de hemoglobina y la revisión médica general, la realizan en cada visita solo a dos o tres niños y niñas y no como un programa de evaluación integral.

Con relación a este esquema de salud, la Coordinadora de una de las casas refiere que esta forma de atención, limita obtener con mayor claridad un diagnóstico general y completo sobre la situación de salud de todo este grupo etéreo a una fecha determinada, que permita

establecer una estrategia de atención completa de planes de recuperación nutricional de manera individual para cada niño o niña con algún nivel de desnutrición.

Sin embargo, la Coordinadora de la Casa Hogar I. Chambers, que atiende población en primera infancia, mostró una experiencia positiva indicando que ha diseñado un protocolo de atención médica para la atención inmediata de niños y niñas que ingresan en esta unidad de atención y ha suscrito un acuerdo de cooperación con el MSP para su atención médica, logrando que, una vez realizado el chequeo médico, les proporcionen citas en las siguientes 48 horas para los exámenes médicos y según el resultado los deriven a alguna especialidad.

Esta misma Entidad, con relación a los niños de 3 a 5 años, además del control antropométrico<sup>24</sup> periódico que realiza el MSP, para contrarrestar situaciones de desnutrición realiza otra evaluación anual mucho más profunda, con la Universidad Católica a través de la Facultad de Nutrición, para determinar niveles de desnutrición que incluye exámenes de índice de masa corporal, entregando además de los resultados cuantitativos, una devolución de información sobre la situación de salud cualitativa de cada niño y niña, entregando la dieta balanceada que requiere cada uno para revertir los factores de riesgo nutricional.

Con relación a las acciones de carácter preventivo, el MSP, en las casas de acogimiento que visita semanalmente, fortalece el desarrollo de hábitos de higiene y asepsia con los NNA, y de coordinación de procesos periódicos de fumigación para evitar plagas que afecten la salud de la población acogida. También desarrollan una agenda de temas de formación con el personal de acuerdo a su planificación y no necesariamente con las necesidades de capacitación que requieren las casas hogares.

Sin embargo, a pesar de la presencia de los equipos médicos en estas unidades de atención, se infiere que el personal no está preparado para la atención de NNA con temas de primeros auxilios, ni tampoco para la atención de población de infantil y adolescente que presente alguna condición de discapacidad o enfermedad catastrófica o crónica grave.

En el estudio se detectó que a pesar de que los centros de salud entregan una atención con prioridad a los NNA de las casas de acogimiento y se mantienen buenos vínculos de coordinación, existen limitaciones en estas unidades de primer<sup>25</sup> y tercer nivel<sup>26</sup>,

---

<sup>24</sup> Peso, talla y hemoglobina

<sup>25</sup> “El Primer Nivel de Atención se clasifica en los siguientes tipos de establecimientos: I.1 Puesto de Salud I.2 Consultorio General I.3 Centro de Salud A I.4 Centro de Salud B I.5 Centro de Salud C” (MSP, 2012)

principalmente para las especialidades, en la provisión del servicio de salud para la atención de los NNA acogidos, en relación a la:

- Limitada provisión de medicinas, especialmente psiquiátrica.
- Citas médicas de atención para especialidades (psiquiátrica) con tiempos muy espaciados (aprox. 6 meses).
- Dificultad de cobertura para la realización de exámenes específicos y especializados a pesar de tener la categoría de urgente.

Los Coordinadores de las casas hogares señalaron que el servicio público no lo da todo, y refirieron que el problema con las medicinas es que el MSP no siempre tiene los insumos médicos completos, por tanto, para contrarrestar esta limitación, en ciertas ocasiones el personal de las casas de acogida con aportes propios termina cubriendo los gastos de medicinas que requieren los NNA. Además, el MSP solo entrega medicinas que se encuentran esquematizadas en su cuadro de básico de medicinas, no siendo en ocasiones las que necesitan la especialmente la población con problemas psiquiátricos.

#### **4.3.7. Alimentación y nutrición.**

Según la Norma Técnica y el Modelo de Atención, la casa de acogida debe garantizar alimentación saludable, para lo cual el menú propuesto por cada casa hogar debe ser aprobado por un Nutricionista del MSP. Al respecto, en todas las unidades de acogimiento institucional (AI) se cumple con la entrega de 5 ingestas de alimentación: desayuno, refrigerio, almuerzo, refrigerio y merienda.

Sin embargo, el cumplimiento de este componente de atención no significa, en algunos casos, que está restituyéndose el derecho a la alimentación, debido a que no en todas las unidades de atención la alimentación es concordante con la edad de los niños, niñas y adolescentes (NNA), debido a porciones, menú cuando están con problemas de anemia o índices de desnutrición; escasos planes de recuperación nutricional, etc..

De la información proporcionada por los Coordinadores y evidenciado en el estudio, en alguna de las casas de acogimiento los niños y niñas en primera infancia tienen algunos índices de riesgo de desnutrición y el personal de preparación de alimentos no cuenta con planes de recuperación nutricional, sino que maneja criterios tradicionales personales para que los NNA puedan subir el peso.

---

<sup>26</sup> “El Tercer Nivel de Atención se clasifica en los siguientes tipos de establecimientos: AMBULATORIO III.1 Centro especializado. HOSPITALARIO III. 2 Hospital especializado. III. 3 Hospital de especialidades” (MSP, 2012).

Esta situación no es similar en todas las casas de acogida, existiendo una experiencia positiva, en la que el personal ha recibido un proceso de formación para el manejo y preparación de alimentos saludables por el lapso de 6 meses en la Universidad Politécnica Salesiana y Universidad Católica, actualizando anualmente sus conocimientos. En el caso de niños y niñas con problemas de desnutrición, la Casa Hogar I. Chambers en el marco de un convenio de cooperación con el MSP, recibe toda la dieta nutricional que los niños-as necesitan para revertir la situación de anemia o desnutrición.

Un factor crítico del componente de alimentación es el relacionado con la preparación, en el cual, la Norma Técnica establece que *“los alimentos deben ser preparados en la unidad de atención y bajo ningún concepto será externalizada”* (MIES, 2017a, p.16). Una de las casas de AI, no cuenta con personal contratado para la preparación de alimentos, por lo que el mismo personal de cuidado, es el encargado de su preparación, convirtiéndose este en un factor crítico de atención en la gestión del servicio.

En otra casa hogar el personal expresa condición de cansancio, agotamiento debido a que no existe el suficiente personal de preparación de alimentos, siendo que esta situación afecta no solo a la salud nutricional de los NNA sino a quienes los están preparando.

#### **4.3.8. Inclusión educativa.**

Con relación a la situación de escolaridad de la población infantil acogida de Guayaquil, a diciembre 2018, de los 208 NNA, (74%) se encontraban incluidos en el sistema educativo tanto público como privado. Como parte del servicio, tres Entidades cuentan adicionalmente en sus instituciones con oferta de servicios educativos particulares.

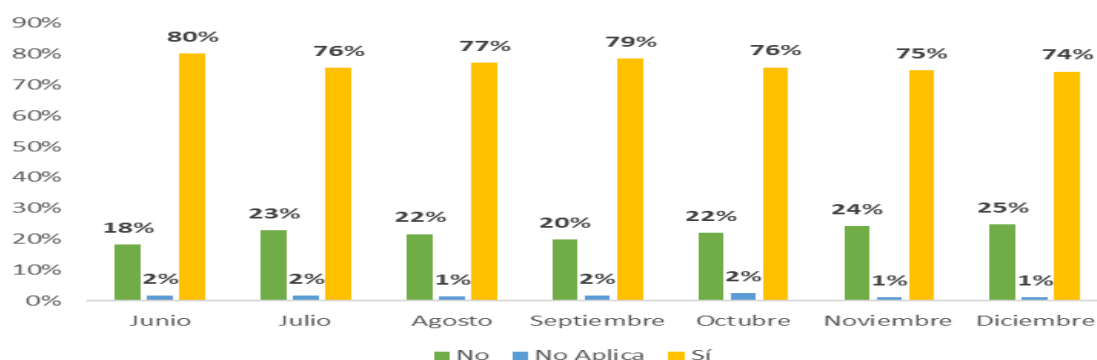
Con relación a los niños y niñas de primera infancia, de 1 a 3 años, para promover su desarrollo integral, 9 de ellos acuden a un Centro de Desarrollo Infantil<sup>27</sup> de administración directa del MIES.

Un dato relevante observado por los Coordinadores de las casas de acogida es la dificultad de acceso al sistema educativo de NNA que ingresan en las unidades de atención a partir del mes de septiembre. A diciembre 2018, 69 NNA, que representan el 25% de esta población, no estaba escolarizado, situación que en el último trimestre se incrementó, debido a que, en la región costa, la plataforma del MINEDUC para el traslado de estudiantes, asignación de cupos, atención de casos de vulnerabilidad, se cierra en

---

<sup>27</sup> Son servicios del Ministerio de Inclusión Económica y Social en el que se atienden a niños y niñas de 1 a 3 años. Estas unidades pueden ser de atención directa del MIES o administrada a través de la suscripción de convenios de cooperación.

septiembre, generando limitaciones en el ingreso de los NNA en el sistema educativo (Figura 18).



**Figura 18. Situación de escolaridad de niños, niñas y adolescentes en casas hogares de Guayaquil, Jun - Dic 2018**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Todos los Coordinadores coinciden en manifestar que la inclusión educativa de los NNA que ingresan a las casas de acogida posterior al mes de septiembre, es uno de los puntos más críticos para restituir derechos en el marco de la protección integral, ya que, a pesar de contar con medidas de protección, se limita este acceso, mitigando esta situación de alguna manera con el sistema de clases asistidas, pero sin textos escolares.

Otro aspecto identificado que requiere mencionarse debido a que genera alertas para el cumplimiento de este derecho, está relacionado con los problemas de lectoescritura que tienen los NNA con años de institucionalización, así como vacíos pedagógicos no acordes a su año de educación básica. En estos casos, los tutores no tienen la formación adecuada para dar el apoyo pedagógico, además, se dedican más a motivar que realicen las tareas escolares, pero no a trabajar las deficiencias cognitivas.

Con la finalidad de mitigar la situación planteada, algunas Entidades han incorporado a pasantes de la Universidad de Guayaquil de la facultad de Psicología para realizar atenciones en alguna de las áreas de estudios de los NNA y en otros casos han incorporado equipos de profesionales para tratar la situación de un tema específico, pero todo esto desde el ámbito privado y no desde el sistema educativo fiscal.

Sobre el aspecto mencionado, el Coordinador de Aldeas Infantiles añade: *“los problemas se acrecientan cuando los chicos que ingresan vienen con problemas de abandono y retraso escolar y recuperarlos en temas pedagógicos puede ser complejo porque aparecen problemas emocionales, no contando además con una entidad estatal que realice una*

*evaluación psicopedagógica porque desde lo privado cuesta \$80'.* (E. Carrillo, comunicación personal, 12 de marzo de 2109).

Otro aspecto está relacionado con la edad en que un alumno debe estar en un nivel educativo, ya que tampoco está siendo respetada considerando que hay adolescentes de 15 años que están en sexto de básica, no correspondiéndoles este nivel de educación básica. En relación a este tema, una Coordinadora, manifestó que, durante el año 2018, ningún representante de la casa de acogida realizó seguimiento al desempeño educativo, a fin de observar y determinar las situaciones de estudios de las adolescentes.

También refirió, que, entre los aspectos de revisión periódica, los equipos técnicos de las casas de AI deben preocuparse también de la prevención de otras situaciones de vulneración de derechos, en temas como de consumo de sustancias sujetas a fiscalización que podría darse en el entorno de las unidades educativas.

#### **4.3.9. El derecho a la recreación.**

De acuerdo a lo establecido en los instrumentos técnicos, la unidad de atención debe promover la participación de los NNA en actividades extramurales y extracurriculares vinculadas al deporte, el arte, la cultura, las expresiones musicales, la danza, entre otras, garantizando al menos dos salidas al mes.

De la información proporcionada por dos Coordinadoras de las casas hogares de atención directa, se evidenció que, en el año 2018, el cumplimiento de este derecho estuvo limitado debido a temas organizativos, presupuestarios y logísticos, lo que generó alteraciones con los NNA en estas dos unidades debido a que situaciones de sensación de encierro, incrementaron los niveles de ansiedad. Ante lo acontecido, el MIES realizó los cambios administrativos pertinentes, realizando planificaciones mensuales de actividades extracurriculares y extramurales según lo establecido en la Norma Técnica.

Se realizaron coordinaciones interinstitucionales con la Universidad de las Artes, Secretaria del Deporte, Casa de la Cultura, clubes deportivos, museos, zoológicos, etc., disminuyendo los niveles de ansiedad en los NNA, restituyendo no solo el derecho a la recreación, manejo del ocio, sino también contribuyendo con estas actividades de arte y cultura a generar destrezas que incidieron en el desarrollo de otras habilidades cognitivas.

Al cierre del 2018, este proceso se corrigió y se cumplió de acuerdo a lo establecido en la Norma Técnica y Modelo de Atención, por tanto, se infiere que la limitación en el ejercicio de este derecho puede nuevamente volver a alterar el bienestar de los NNA.

Una experiencia positiva a destacar es el apoyo y vinculación que realiza el Banco del Pacífico a través de la Fundación Huancavilca para el financiamiento y desarrollo de actividades extracurriculares lúdicas, artísticas y recreativas para el trabajo con NNA de la Casa Hogar I. Chambers, esta colaboración no solo incide en el fomento de la corresponsabilidad social, sino que promueve el desarrollo y destrezas en los niños y niñas.

#### **4.3.10. Interacción social y comunitaria.**

Según lo establecido en los documentos normativos, para el desarrollo de las habilidades sociales, los NNA deben estar inmersos en actividades con vínculos en la comunidad y en la vida cotidiana.

En este sentido, de lo evidenciado, durante el 2018 se cumplió con el desarrollo de este componente parcialmente en algunas casas hogares y en otras no se cumplió, lo que fue parte de las causas que generó algunas alteraciones con la población acogida en dos casas de acogimiento institucional.

En este aspecto es necesario referir que no es lo mismo una población de niñez y adolescencia acogida en la modalidad institución, que es de carácter cerrado, a una población en una modalidad casa familia, que es de esquema abierto.

En el primer contexto, los Coordinadores refirieron que hubo situaciones críticas en algunas casas de la modalidad institución por la ausencia de planes de recreación que promueva actividades de integración con la comunidad, factor que se corrigió en el último trimestre del año a través de procesos de participación de los NNA en actividades deportivas y culturales en algunas comunidades.

Con relación a la modalidad casa familia, los NNA están en permanente contacto con la comunidad, entran y salen de la casa de acogida, como cualquier NNA, vinculándose con otros propios de la comunidad; asistiendo a los parques de la comunidad, participando en actividades recreativas propias del entorno. Inclusive esta modalidad, que solo la tiene Aldeas Infantiles SOS, para el desarrollo de la vida cotidiana, asignan mensualmente un valor individual de \$15, a cada NNA, en el que deciden en que utilizarlo: ir al cine, golosinas, paseo, etc., todo bajo el control y supervisión de los tutores, acercándolos más a una vida familiar y comunitaria.

#### **4.3.11. Atención psicológica y problemáticas que afectan el desarrollo integral.**

Según lo establecido en la Norma Técnica, y no en el Modelo de Atención, las unidades de acogimiento institucional deben garantizar atención individual y permanente a cada NNA acogido, iniciando su valoración durante los primeros 30 días de ingreso en la casa hogar, a fin de que puedan tratarse las situaciones que motivaron su ingreso, así como las secuelas que devengan de los contextos vividos.

Con relación a este componente, las psicólogas expresaron que cuando reciben un NNA realizan la evaluación psicológica tratando de construir una relación psicólogo - niño, identificando que la primera causal por la que ingresó es transgeneracional, ejemplo: madre abandonada negligente, niño abandonado negligente, causales que suelen traer como consecuencia cierto comportamiento en los NNA.

Por tanto, en la atención psicológica, estos profesionales tratan de que los NNA reflexionen sobre lo que provocó su ingreso a la casa de acogida y puedan hacer una distinción sobre lo que desea vivir, llevándolo a redescubrir su historia de vida para darle ordenamiento.

Del diálogo con las psicólogas y trabajadoras sociales y el análisis realizado, se observa que este es uno de los factores más críticos de atención en las casas hogares, debido a las complejidades que presenta la población acogida, el mismo que está relacionado con el PAINA, que tal como se señaló anteriormente, no todos cuentan con este instrumento y por consiguiente carecen de un plan de atención terapéutica.

Las psicólogas refieren que no pueden proporcionar atención a todos los casos debido a la carga laboral, limitaciones de tiempo, por la diversidad de problemáticas que presentan los NNA. Ejemplo, uno de los factores riesgos que alegan, es el crecimiento de casos de NNA que vienen de hogares con consumo problemático de drogas, teniendo como efectos que en alguna etapa del desarrollo comiencen a tener problemas conductuales.

Otra de las situaciones manifiestas que se presenta en las casas de acogimiento, son los efectos del síndrome de institucionalización en NNA que superan más de un año, no solo por los niveles de ansiedad sino porque se desconectan del mundo exterior y les cuesta entender, por ejemplo, cómo es la vida afuera y cómo es la vida dentro la institución, es como si estuvieran encerrados dentro de una burbuja.

De lo mencionado, esta situación pone en desventaja a los NNA que están en situación de institucionalización con relación al resto de niños porque sólo conocen lo que la institución les puede proveer, pero también teniendo sentimientos encontrados porque a veces

comienzan a sentir la institución como propia, pero otras veces empiezan a sentir rechazo. Se podría inferir que el síndrome de la institucionalización trae efectos en los NNA al no comprender el mundo de afuera pero tampoco comprender su historia.

Al respecto, los psicólogos indicaron que las principales crisis que deben afrontar con los NNA es como la gente que los cuida, que los quiere, que los atiende, nunca va a ser su familia, empezando a sentir una situación de contradicción, cuestionándose cuál es su lugar; comenzando a pensar si es que algún día tendrán una familia y si las personas que están en la institución son su familia.

Estas reflexiones en los NNA empiezan a surgir principalmente cuando entran en la etapa de la adolescencia, en la que se cuestionan porque están ahí, que es lo que la institución está haciendo con ellos, qué es lo que la mamá, papá hizo con ellos, por qué están en esta casa hogar y no en su hogar.

Todas estas preguntas generan ansiedades a los NNA cuando no hay respuestas o hay una limitada atención, principalmente a los adolescentes, por lo que, los psicólogos evidenciaron como problemática que no se abastecen en la atención terapéutica de la población acogida debido al número de NNA (36) que deben tener a cargo según lo establecido en la Norma Técnica.

Las psicólogas, también, de manera general consideran que todo el equipo técnico y tutores para la atención de la población acogida, deben tener procesos de formación y estrategias para el manejo de los niveles de ansiedad de los NNA.

Otra de las complejidades que los psicólogos asumen en la atención con los NNA en las casas de AI son sus características individuales y emocionales, considerando que no cuentan con referentes afectivos, no solo por la separación de sus familias sino porque dentro de las unidades de atención es difícil la construcción del apego, por el mismo hecho de que el personal rota en sus horarios laborales.

Refieren que esta situación de desapego afecta principalmente a los niños y niñas en primera infancia (lactantes), teniendo como consecuencia carencia afectiva, más aún cuando los tutores deben dedicar más tiempo al cuidado que a la construcción del apego, por ejemplo, en ocasiones el niño que llora no es atendido en esa necesidad de afecto para hacerle contención porque al mismo tiempo tienen que atender a otro niño o niña.

Por lo citado, como hallazgo, se identificó esta situación debido a que las casas de AI no cuentan con suficiente personal para la atención. La Norma Técnica establece que por cada

36 NNA una casa hogar debe contar con 12 Tutores para los siete días de la semana (incluidos fines de semana y feriados), eso significa 3 Tutores diarios en cada turno de 8 horas, lo cual es insuficiente para la atención de la población de niñez y adolescencia.

De igual manera, para la atención psicológica, la misma normativa establece 1 psicólogo y 1 trabajador social por cada 36 NNA. Ante lo referido, es necesario que el ente rector revise esta proporcionalidad de personal y ajuste a la Norma Técnica y provea los recursos necesarios en función de los principios del interés superior del niño, prioridad absoluta, necesidad e idoneidad.

Se infiere que, de no tomar los correctivos, se corre el riesgo de que en algunos casos los NNA que ingresan a las casas de acogimiento, entren con las problemáticas y al no recibir la atención psicológica necesaria, cuándo son reinsertados con sus familias, saldrían sin haberse trabajado totalmente la problemática de origen.

#### **4.3.12. Otras problemáticas que afectan a la población de niñez y adolescencia.**

Dentro del análisis realizado, una de las casas de AI manifestó que todo NNA en edad escolar y adolescente, que llega al servicio de acogimiento institucional, independientemente de su situación, atraviesa por tres características: hipersexualidad, hiperagresividad e hipermanipulación.

Estas tres problemáticas están jugando permanentemente dentro de la casa de acogida, pasando por peleas que en un momento dado se pueden convertir en una crisis de carácter comportamental para el grupo de NNA que en ese momento se puede estar golpeando y que al día siguiente puede ser que intente tener juegos sexuales.

Con relación a esta problemática siempre va a existir picos altos de esta situación, cuando hay nuevos ingresos. Por tanto, el personal de las casas de acogida manifiesta la necesidad de formación para el manejo de estas situaciones y también prevé la necesidad de que entre los miembros del equipo de atención se cuente con tutor masculino, como educador referente para el manejo de la sexualidad.

De la revisión de la información, se considera que esta premisa es concordante con lo manifestado por los equipos técnicos de las casas de AI, al mencionar que a estas unidades llegan NNA con diferentes problemáticas, que cuando se juntan en ocasiones se puede replicar.

La Tr.S. Carvajal señaló en la entrevista: *“que la teoría dice que el abusado quiere seguir replicando y cerrar ese círculo, entonces ese chico que entró a la casa con alguna situación de violencia sexual quiere replicar con aquel niño que ingresó por negligencia pudiendo generar otra vulneración”*. (I. Carvajal, comunicación personal, 13 de marzo de 2019), por tanto, se considera necesario el análisis de ingreso para tener en cuenta la problemática con la que ingresa y tomar medidas internas que eviten y mitiguen alguna otra situación de vulnerabilidad.

En este contexto, una de las alertas manifestadas tiene que ver con los limitados planes terapéuticos y la baja intervención psicológica que realizan las psicólogas con alguna población que llega con situaciones de abuso sexual, conductas sexualizadas, problemas conductuales; más aún cuando no identifican las situaciones que pueden llevarlas a ser sujeto de abuso sexual, ejemplo, regresar a los entornos donde fueron vulnerados.

Incluso, algunas tutoras manifestaron que además de las limitadas terapias que reciben los NNA, falta el plan de tratamiento terapéutico de mediano y de largo plazo para los NNA y sus familias, por lo que se evidencia éste como un factor crítico alto de atención.

Solo una de las casas hogares manifestó que está trabajado un protocolo de educación sexual con los tutores para que sepan cómo deben manejar las situaciones de juegos sexuales, por lo que siendo temas fuertes, las psicólogas refieren la falta de herramientas psicológicas (test), formación especializada para el manejo de los temas.

También se corroboró, en la entrevista con los equipos técnicos, que de manera general en las casas hogares hay limitada aplicación de programas de promoción y prevención con los niños, niñas y adolescentes (NNA) para el manejo de los temas de sexualidad, derechos sexuales y reproductivos, el autocuidado del cuerpo.

Con el fin de paliar este déficit, el MIES, durante el año 2018, estableció que la atención psicosocial de NNA en situación de acogimiento institucional que han sufrido situaciones de violencia sexual es una prioridad, por tanto, realizó con la Fundación Azulado una primera capacitación a los equipos técnicos para el manejo y prevención de las problemáticas de abuso sexual, desarrollando capacitaciones en autoprotección, estrategias de prevención y detección de situaciones de maltrato y violencia sexual.

Sin embargo, a pesar de la inversión del Ministerio en este proceso de formación, los equipos comentaron que debido a la limitación de tiempo no ha sido posible implementar los talleres de prevención de manejo de la sexualidad en su totalidad, por lo que es necesario que se retome la aplicación de esta metodología.

Otra problemática recurrente expresadas por los equipos técnicos y Coordinadores, son las evasiones o salidas voluntarias que realizan cuando sus niveles de ansiedad se elevan, debido a que se sienten encerrados; situación que se complejiza cuando tratan de irse no solo ellos, sino que a su vez procuran llevarse a otros adolescentes acogidos.

Al respecto, los equipos técnicos manifiestan que un adolescente no se escapa de una casa de acogida cuando se está trabajando en actividades lúdicas, recreativas, formativas; es por eso que consideran necesario fortalecer las actividades extramurales, extracurriculares, así como las capacidades del personal con capacitaciones que permitan darles herramienta para plantear actividades de interés según grupo etáreo.

Otra situación identificada que genera ansiedad en los adolescentes, radica en la demora de los procesos judiciales para la fijación de audiencias por parte de las autoridades competentes, para ser reinsertados en sus entornos familiares. Sin embargo, hay otras situaciones aún más críticas que generan tensiones en los adolescentes cuando en algún momento las familias no quieren asumir la corresponsabilidad de cuidado y protección y no los quieren recibir en los entornos familiares, quedándose prácticamente sin referentes..

En estos casos, es necesario que las casas de acogimiento trabajen con los adolescentes en proyecto de vida y autonomía. De la información levantada, este es uno de los puntos críticos en las casas de acogimiento que atienden a adolescentes, ya que el MIES no tiene una metodología de trabajo para el desarrollo de la autonomía de este grupo poblacional, ni estrategia de servicios específicos que acompañe su emancipación.

Otra de las problemáticas que afecta a las casas hogares y a la población acogida en estas unidades de atención, es que las autoridades competentes (administrativas o Judiciales) y/o los agentes de la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) no estaban respetando la edad de ingreso de los NNA en las casas de acogida, lo cual generó en el año 2018 alteraciones, en tres de estas unidades.

A decir del equipo técnico, había una limitada coordinación entre MIES, DINAPEN y las Unidades Judiciales de Familia Niñez y Adolescencia (UJFNA), por lo que en estos servicios de acogimiento institucional no se estaban respetando los perfiles de ingreso. Ejemplo, adolescentes en espacios que solo era para niños y niñas. Limitada búsqueda de referentes familiares, teniendo como efecto la institucional de NNA principalmente extraviados o considerados en riesgo social.

Ante lo referido, el MIES implementó acciones de coordinación con DINAPEN para que previo al ingreso de un NNA en un servicio de acogimiento institucional, se coordine con la

CZ 8 del MIES, a fin de asignar el cupo de acuerdo al perfil y edad de la persona a ser protegida. Al respecto, el MIES debería normar este proceso que permitiría que se mitiguen otras situaciones de vulneración que se podrían generar en las casas de acogida.

También, los equipos técnicos informaron la necesidad de que se socialice a la DINAPEN la política de desinstitucionalización de NNA que ha planteado el MIES, solicitando que realicen búsqueda activa a través del Sistema Informático Integral de la Policía Nacional del Ecuador (SIIPNE), con el fin de que puedan encontrar todos los datos de familiares a través de: registro civil, migración, bono de desarrollo humano, registro social, unidad educativa, direcciones domiciliarias, etc., siendo su fin la ubicación de familiares y entrega de los NNA en los entornos familiares.

#### **4.3.13. Análisis de casos.**

El análisis de casos es un espacio técnico de revisión de los avances realizados en las actuaciones que tanto el equipo técnico como los abogados realizan para el esclarecimiento de la situación social, legal de los NNA y sus familias, así como realizar seguimiento y evaluación al proceso de atención integral de los niños, niñas y adolescentes, así como al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las familias en el plan global de familia, para motivar el proceso de reinserción familiar.

El comité de análisis de casos está conformado por el equipo técnico multidisciplinar integrado por: Coordinador, psicólogo, trabajador social, tutores y abogado. De acuerdo a lo establecido en la Norma Técnica deben reunirse como mínimo cada quince días para revisar la situación social, psicológica y legal de cada NNA acogido, así como los avances de las actividades planteadas en el PAINA y PGF.

De lo referido por los Coordinadores de las casas de AI, estas reuniones se cumplen de manera semanal. Sin embargo, como factor crítico se detectó que no en todas las unidades de acogimiento participan en estas reuniones de análisis de caso los tutores.

La participación de los tutores como parte del equipo multidisciplinar es clave considerando que son ellos los que conocen con mayor cercanía las situaciones que afectan a los NNA en la cotidianidad de la casa y pueden aportar a los equipos técnicos información para la intervención social y psicológica.

Otro de los motivos de la limitada participación de los tutores en las reuniones de análisis de casos, es debido a que no se cuenta con suficiente personal en estas unidades de atención, lo cual imposibilita en ocasiones la participación.

Otro aspecto evidenciado es que los equipos deben fortalecer sus capacidades para el análisis de los casos, a fin de estudiar con mayor profundidad las causas estructurales, principales que originaron el ingreso de los NNA en las casas de acogimiento, a fin de fortalecer las propuestas de intervención. Esta observación se realiza para que el análisis vaya más allá de la situación de esclarecimiento legal.

#### **4.3.14. Autocuidado del personal.**

La Norma Técnica (MIES, 2017a) establece que “*las unidades de atención deben generar espacios de autocuidado y cuidado de todo el personal, mínimo 3 veces en el año*” (p.28). Como se ha mencionado en numerales anteriores, a pesar de que está especificado en la normativa el autocuidado del personal, este es uno de los componentes de mayor debilidad en las unidades de atención de acogimiento institucional.

Al consultar este tema a los Coordinadores de las casas de acogimiento, indicaron que, debido a las limitaciones de personal y asignaciones presupuestarias, en la programación general anual, las Entidades, tanto públicas como privadas. No planifican actividades de autocuidado del personal, ni prevén actividades del personal con salidas extramurales, de oxigenación. En ocasiones para paliar este tema, el personal se autofinancia algún espacio de integración personal.

Sin embargo, en una de las casas de acogimiento, informaron que los espacios de oxigenación están dados en las reuniones de análisis de caso, cuando se escucha al personal o cuando requieren alguna atención personalizada, permitiendo estos espacios realizar sesiones coaching en el que el personal habla sobre las dificultades que se dan dentro de la casa de acogida.

Por tanto, este componente se convierte en un factor crítico, ya que es necesaria la conjunción de todo el equipo de la casa de acogida, a fin de canalizar tensiones propias de la dinámica de la casa de acogida y promover una atención lo más armonizada posible a los NNA y con disminuidos niveles de stress.

#### **4.4. Valoración del fortalecimiento familiar y comunitario para la restitución del derecho a una familia**

La Norma Técnica (MIES, 2017a) señala que “*la unidad de atención debe brindar atención personalizada a la familia de los NNA a través de visitas domiciliarias [...], con la finalidad de establecer compromisos y acuerdos a fin de que el grupo familiar reafirme sus fortalezas y potencialidades*” (p.19). El desarrollo de este componente es trascendental porque del

análisis y gestión que realice el equipo técnico va a identificar potencialidades u oportunidades a la familia, con la finalidad de posibilitar la reinserción familiar de los NNA; o iniciar procesos para migrar a una aptitud legal para ser adoptado.

Los equipos técnicos relataron que cada vez que ingresa un NNA a una casa de AI, realizan el siguiente proceso: búsqueda, contacto con la familia para efectuar el diagnóstico psico-social; entrevistas, visita social y evaluación psicológica; análisis de caso para determinación de la problemática, causas y contexto por el cual se realizó el ingreso el NNA, a fin de definir la estrategia de intervención y las acciones a realizar en conjunto con la familia para la atención de la problemática y elaborar e implementar el Plan Global de Familia (PGF), que genere acciones para la reinserción familiar de los NNA.

#### **4.4.1. El trabajo con las familias para el fortalecimiento familiar.**

Al consultar a los equipos técnicos (trabajador social y psicóloga), sobre el trabajo con las familias y el fortalecimiento de los vínculos familiares, manifestaron de manera general que este es un factor crítico en la gestión del proceso de atención, debido al limitado tiempo del que disponen para el trabajo con familias, considerando que una atención psicológica a una persona requiere de alrededor de 45 minutos a una hora, más el reporte de lo trabajado en esa sesión con la familia, lo que genera como efecto que en ocasiones no se concluyan las terapias con las familias.

Además, indicaron que mantienen una importante carga laboral con relación al número de casos atendidos por equipo técnico, que de acuerdo a la Norma Técnica es 36 NNA por cada trabajador social y Psicólogo.

Para dimensionar la carga laboral expresada por el equipo técnico, se especifica a continuación la carga laboral reportada:

- Preparar informes psicológicos y sociales sobre el esclarecimiento de la situación de los NNA para las autoridades competentes en las unidades judiciales.
- Preparar informes preliminares regularizando el ingreso de los NNA a las casas de acogida.
- Supervisar las visitas de los referentes familiares a los NNA en las casas de acogimiento dos veces por semana.
- Realizar entrevistas y atención psicológica a cada uno de los familiares;

- Realizar visitas domiciliarias a los hogares de las familias nuclear o ampliada; búsqueda de redes de apoyo: reuniones de análisis de casos;
- Participar en las audiencias judiciales para la defensa de las causas de los NNA; coordinación interinstitucional intra e intersectorial para la prestación del servicio, entre otros.

Debido a este contexto, principalmente se trabaja con las familias que recurren a las casas de acogimiento a visitar a los NNA, en los días prefijados por la institución, limitadamente en los entornos familiares.

Refieren que en estos espacios tratan con ellas sobre temas económicos, de salud, de derechos, crianza positiva de los hijos a través de charlas o capacitaciones, pero también realizan indagación sobre el contexto familiar, actividades laborales, aspectos de cuidado a fin de prospectar posibilidades de reinserción del NNA; posteriormente realizan visitas domiciliarias de verificación y contrastación.

Expresaron que una limitación para las visitas domiciliarias a las familias es la movilización debido a las distancias y ubicación de viviendas en sectores de alto riesgo, pero también a la resistencia de algunas familias para poder trabajar con ellas poniendo como limitaciones sus horarios laborales o el que habiten en otras provincias. Un número significativo de causas provienen de diferentes cantones o provincias (Tabla 32).

**Tabla 32. Provincia - Ciudad en la que se lleva el proceso Judicial de los NNA de las casas hogares de Guayaquil a diciembre 2018**

<b>Provincias</b>	<b>Cantones</b>	<b>No. De Casos</b>
<b>Guayas</b>	Guayaquil	249
	Durán	13
	Pedro Carbo	2
	Playas	4
	Samborodon	1
<b>Los Ríos</b>	Babahoyo	3
	Ventanas	3
	Quevedo	1
<b>Manabí</b>	Paján	3
<b>Esmeraldas</b>	Pedernales	1

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

De lo mencionado en el cuadro que antecede, a diciembre 2018, de los 280 NNA acogidos en las casas hogares de Guayaquil, 31 causas se procesan en 9 cantones de cuatro

provincias, lo que limita más el seguimiento y trabajo con familias para promover procesos de reinserción familiar.

A esta problemática, más allá de las situaciones de ingreso, se adiciona limitaciones de recursos económicos que tienen las familias para viajar desde otros cantones o provincias a visitar a sus hijos e hijas y hacer el proceso de vinculación, el acompañamiento socio-educativo o de relacionamiento con sus hijos. En estos casos se solicita a la familia que por lo menos venga una vez al mes, situación que en múltiples ocasiones no se cumple, limitando la intervención social.

A este escenario, se suma la dificultad de no contar con un sistema de asignación de cupos en casas de acogida para que los NNA puedan ser derivados a sus provincias o ciudades de origen, como opción para que ellos/ellas estén más cerca de sus entornos familiares y se pueda trabajar en el fortalecimiento de vínculos familiares para el proceso de reinserción familiar sea con su familia nuclear o ampliada.

El escaso o nulo trabajo con las familias trae como efecto, largos periodos de institucionalización de NNA en las casas de acogimiento y la restricción de restituir el derecho a tener una familia.

Otra dificultad que los equipos técnicos han identificado en el trabajo con las familias es la comodidad a la que llegan, viniendo a visitar una vez a la semana a sus hijos, trayéndoles alguna cosa para la visita y luego se van; entonces como efecto, la familia termina desvinculándose de la necesidad de que su hijo o hija retorne a su hogar cuando los procesos de reinserción van demorándose. Esta situación surge, debido a la demora que generan las autoridades competentes en el proceso de resolución de causas judiciales.

Como referencia, una de las Coordinadoras relata un caso suscitado con uno de los jueces multicompetentes cuando al establecer una audiencia después de 16 meses, durante la misma se da cuenta que el informe técnico que había presentado el equipo técnico de la unidad judicial tenía fecha de un año atrás, suspendiéndose la audiencia nuevamente para dentro de 7 meses más, es decir, resolver esta causa de reinserción familiar sobrellevó 23 meses, mientras tanto el NNA acogido continúa privado de su medio familiar.

Una forma de mitigar el limitado trabajo con familias ha sido con la incorporación al equipo técnico de un Facilitador Familiar y Comunitario que permite en la actualidad realizar actividades para fortalecer las habilidades de cuidado parental y la dinámica familiar y la corresponsabilidad de cuidado y protección, así como activar el sistema de protección en el territorio.

Sin embargo, de todas las entidades consultadas, una experiencia positiva, innovadora y distinta a resaltar en el trabajo con familias es la Casa Hogar I. Chambers, en el cual tratan de que algunas familias desarrollen los cuidados parentales en la misma casa hogar. Ejemplo una mamá que va al hogar tres veces a la semana para que en la casa de acogida trabaje el cuidado y atención de su hija que tiene discapacidad, a fin de fortalecer las habilidades parentales y su vínculo familiar.

Otro proceso que realizan es ir generando salidas de fines de semana de los niños y niñas con sus familiares para ir vinculándolos nuevamente a su entorno familiar y comunitario que es distinto al entorno de una casa de acogida, con el fin de que el NNA vaya comprendiendo que hay cosas que se pueden proporcionar en sus hogares de origen y hay cosas que no les pueden dar, por tanto, van reformulando las premisas con los que se va generando nuevamente la construcción de vínculos. Después de cada salida de fin de semana, generan una evaluación con los niños y niñas.

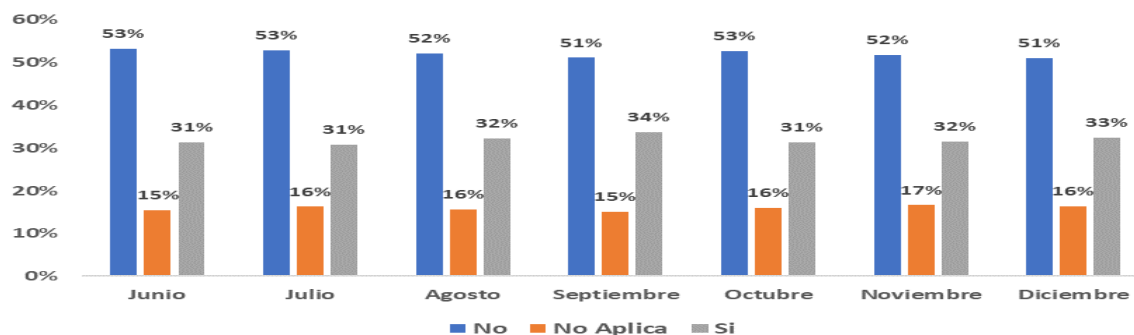
#### **4.4.2. Plan global de familia y su aplicación.**

El instrumento metodológico que fija los objetivos del trabajo con las familias y recoge sus resultados es el Plan Global de Familia (PGF)<sup>28</sup>, que tiene como finalidad establecer el conjunto de situaciones que afectan a la familia en base a un análisis de causa, a fin de determinar sus capacidades de respuestas, y que decisiones se deben tomar para su apoyo, así como el tiempo de acompañamiento y los indicadores claves para valorar como va cambiando o desarrollando.

De la información, se observa que, a diciembre 2018, para la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes, los equipos técnicos (trabajador social y psicólogo) de las casas de AI, solo habían podido aplicar el PGF, dentro de los procesos de intervención, a las familias de 91 NNA acogidos, que representan el 33%. También se observa que no se ha aplicado el instrumento al 67% de personas, que representan familias de 189 NNA, debido a que en algunos casos se cuenta con referentes familiares de padre, madre, abuelos, hermanas, tías, pero no con periodos frecuentes de visitas (Figura 19).

---

<sup>28</sup> Es un instrumento, herramienta de trabajo, en el que se describe el proyecto de intervención que se pretende llevar a cabo con la familia de la niña, niño o adolescente y tiene como objetivo lograr las condiciones de garantía y restitución de derechos en el medio familiar a fin de asegurar el retorno y permanencia de la niña, niño o adolescente en su familia.(MIES, 2017a).



**Figura 19. Estado de implementación del Plan Global de Familia de Jun a Dic 2018 en casas hogares de Guayaquil**

Fuente: MIES (2018)

Elaborado por: Tanya González

Esos resultados denotan el nivel crítico de este componente para posibilitar procesos de reinserción familiar de la población acogida y permiten inferir en los limitados vínculos familiares y corresponsabilidad que las familias tienen para el cuidado y protección de sus hijos.

Con relación a la utilización del Plan Global de Familia, los equipos técnicos concuerdan que este instrumento sirve y es importante su utilización debido a que es la guía para los procesos de reinserción familiar, en el desarrollo de este documento está todo lo que se debe trabajar con la familia, pudiendo realizar seguimiento y evaluar los avances de lo que se está o no cumpliendo con los objetivos y actividades pre establecidas en el PGF.

#### **4.4.3. Fortalecimiento de vínculos familiares.**

Con la finalidad de mantener y fortalecer el desarrollo de los vínculos entre los NNA y sus familias, en los casos que no haya impedimento dispuesto por la autoridad competente (Juez), en las casas de acogimiento institucional se mantienen semanalmente espacios de visitas supervisadas por equipos técnicos o de tutores, en el que se realizan procesos de observación y valoración del nivel de apego entre la población acogida y sus familiares, aprovechándose también estos espacios para realizar intervención psicosocial que posibiliten rutas para la reinserción con la familia nuclear o ampliada.

De la información levantada con los equipos técnicos, se infiere que en estas unidades de atención no se generan, además de la visita, otros espacios sociales, recreativos para la interacción entre los NNA y sus familiares que permita el fortalecimiento de sus vínculos, posiblemente debido a que no toda la población acogida tiene referentes familiares que los visite.

Por tanto, las Entidades deben proponer espacios alternativos de interacción a fin de fortalecer la construcción de vínculos familiares en los casos que sea posible a fin de que se disminuyan los tiempos de institucionalización.

También, de lo observado, es necesario que en todas las Entidades se diseñe un protocolo que regule las visitas ya que a decir de una de los Coordinadores, a veces las familias traen a los NNA alimentos y después de las visitas, en ocasiones, pueden tener efecto en la salud de la población acogida, como dolor estómago porque la familia desconoce sobre el esquema de cuidado del NNA, ejemplo, si está tomando alguna medicación.

#### **4.4.4. Criterios para la reinserción familiar.**

Cuando se realiza la intervención social con la familia, se procura crear acciones de empatía y construcción de confianza, a fin de realizar un análisis que permita determinar con qué recursos personales, humanos cuenta la familia para superar la situación que generó la privación del medio familiar del NNA, información que se aportará en la elaboración del PGF.

A partir de este análisis, la trabajadora social debe activar el sistema de protección social a través de la coordinación interinstitucional e intersectorial en las diferentes Entidades públicas y privadas para lograr el acercamiento de los servicios que ofertan las instituciones a las familias, a fin de promover el fortalecimiento de sus capacidades.

Sin embargo, de lo señalado por los equipos técnicos, no siempre se posibilita el acceso de las familias a los servicios del Estado por los perfiles, criterios o categorías establecidas en la prestación de los servicios, establecidas por las diferentes Entidades.

Al respecto, una situación crítica manifestada por las trabajadoras sociales es la relacionada con la situación de familias de NNA privados del medio familiar, que debido a su condición económica requieren algún tipo de apoyo con transferencias monetarias por concepto de Bono de Desarrollo Humano, Crédito de Desarrollo Humano, Bono de Discapacidad o Bono Joaquín Gallegos Lara.

Sin embargo, este acceso está limitado por la falta de calificación de la familia en el Registro Social que permita establecer su grado de vulnerabilidad; y si cuenta con Registro Social y no tiene puntaje de extrema pobreza, a pesar de las vulnerabilidades no califica para acceder a algún tipo de transferencia monetaria, con lo cual se limita su movilidad ascendente.

Del análisis realizado, también se evidenció como otro factor altamente crítico, que no todos los equipos especializados cuentan con criterios técnicos específicos, homologados desde el ente rector para sustentar las condiciones que se requieren alcanzar para afianzar la decisión del proceso de reinserción familiar, sino que los criterios se sustentan en el cumplimiento de las actividades que el equipo técnico establece y acuerda con la familia en el Plan Global de Familia, e incluso en ocasiones en el criterio variado de cada profesional.

Al respecto, Aldeas Infantiles SOS, plantea una experiencia positiva en el servicio de AI con una metodología para la reinserción de NNA, la misma que se sustenta en la Ruta de Análisis de Casos, desde un enfoque de derechos, que realiza a partir de la investigación familiar y comunitaria establecida en la Norma Técnica (2017a); el análisis de causas preliminares, estructurales, intermedias y finales que determinaron la institucionalización del NNA; el planteamiento de la (s) hipótesis de trabajo, para a partir de estos elementos elaborar el PGF y PAINA en conjunto con la familia y con la opinión del NNA.

Aldeas Infantiles acompaña este proceso con acciones tendientes a fortalecer a las familias en sus habilidades parentales para el cuidado y protección del NNA, así como el fortalecimiento de los vínculos familiares y generación de espacios protectores en la comunidad, a fin de evaluar si existen condiciones en un contexto seguro y de respeto para la reinserción familiar de la población acogida.

La Entidad para este proceso ha definido 68 condiciones básicas que permiten fortalecer las habilidades parentales, las competencias familiares, así como el bienestar infantil y familiar, lo que permite tener criterios homologados en los equipos técnicos para definir lo que la familia debe cumplir para que el NNA pueda regresar a un hogar con factores protectores. Por tanto, se recomendará que esta metodología sea un referente a implementarse en todas las casas de acogimiento institucional.

Del análisis se infiere que esta es una propuesta metodológica para homologar criterios técnicos para estructurar los procesos de reinserción familiar y que los mismos no queden a la discrecionalidad de los equipos técnicos.

#### **4.5. Limitaciones, dificultades en la prestación del servicio**

Del estudio realizado, algunas de los Coordinadores de las casas hogares manifestaron que un factor crítico en la prestación del servicio es la empatía de los NNA con los tutores.

No todos los tutores son empáticos con los niños, niñas y adolescentes, y observaron que no a todos los tutores les gusta trabajar con los NNA; incluso, algunos de ellos han caído en

una situación de rutina en su atención. Esta situación que se evidencia mediante las respuestas como: “*vengo, los cuido, les doy alimento, les doy la atención en función de mi contrato y me voy*”. En tal sentido se establece la necesidad de revisar el perfil del personal más allá de lo académico y generar procesos de oxigenación en los equipos de las casas de acogimiento.

Con relación a los instrumentos técnicos (PAINA, PGF), el personal refirió dificultades en la utilización de estos instrumentos, ya que no recordaban haber tenido una capacitación para el manejo de estas herramientas, siendo quizás una de las causas la rotación del personal, debido a que los que fueron capacitados fue el equipo técnico anterior llevándose el conocimiento.

Coordinadores refieren que, al no contar con una política de inducción en los procesos técnicos y metodológicos de implementación de las modalidades, el técnico-a que ingresa al servicio de acogimiento institucional no recibe la capacitación de conocimiento de la Norma Técnica, Modelo de Atención, ni para el manejo de los instrumentos.

En el levantamiento de información, al ser consultados los diferentes equipos sobre el nivel de conocimiento del Modelo de Atención y Norma Técnica y los enfoques y principios para la atención integral de los NNA y sus familias, de manera general informaron que conocen la Norma Técnica, pero más como parte de la experiencia en la prestación del servicio que de manera conceptual.

Sin embargo, con relación al Modelo de Atención, en un 90% informaron que no les había sido socializado a los equipos técnicos, destacando en la revisión de documentos que en el Modelo de Atención no se registra alguna información que la Norma Técnica señala. También señalaron que desde hace aproximadamente un año y medio no ha habido reuniones desde el MIES para revisar, actualizar conocimientos sobre los instrumentos normativos.

De manera general los equipos técnicos consideran que con la aplicación de la Norma Técnica y el Modelo de Atención se logra con ciertas limitaciones la atención integral de niños, niñas y adolescentes y la restitución de sus derechos fundamentales. Citan las limitaciones en el acceso al sistema educativo de los NNA que ingresan a las casas de acogimiento a partir del mes de septiembre, debido que en esta fecha se cierra la plataforma de inscripción de las unidades educativas.

Otras limitaciones están relacionadas con la disponibilidad de recursos, por ejemplo, para restituir el derecho a la identificación el registro civil cobra el costo del trámite a pesar de ser NNA que se encuentran bajo responsabilidad del Estado con medidas de protección.

En el acceso a la salud, se logra la atención, pero no la recepción de todas las medicinas para la recuperación de la salud integral de la población acogida teniéndose que necesitar recursos para la adquisición de medicinas. Estos rubros no están a disponibilidad de las casas de acogida.

Otro aspecto relevante manifestado por los tutores, guarda relación con el número de NNA asignados por tutor, principalmente en el área de lactantes y para la atención de la población acogida con problemas de salud mental y enfermedades crónicas.

También refieren que cuando se enferma un NNA y queda hospitalizado, la carga para los tutores se duplica porque las casas de acogimiento no cuentan con personal adicional para cubrir turnos en hospitales, cuando el personal sale de vacaciones, se enferma, e incluso con personal ausente por periodos largos debido a enfermedades catastróficas etc. Toda esta situación les genera carga laboral adicional, stress y desgaste físico.

En referencia al seguimiento, la Norma Técnica (MIES, 2017a) establece que *“la unidad de atención debe coordinar con la dirección distrital de su jurisdicción para la asistencia técnica a fin de mejorar el servicio, alrededor tres veces en el año”*. (p. 29).

Los Coordinadores manifestaron que esta asistencia debe ser menos administrativa, de verificación de cumplimientos en la ejecución de convenios o normativos con sustentos documentales, sino que es necesario que el nivel técnico distrital realice un seguimiento más de acompañamiento técnico, de análisis sobre las diferentes situaciones que se presentan en el servicio a fin de comprender los contextos y orientar sus soluciones.

Otra limitación expresada por los Coordinadores y equipos técnicos en la gestión del servicio está relacionada con el llenado de información en las matrices de esclarecimiento legal o cuando el Ministerio solicita información de un día para otro, incidiendo en el retraso también de los informes psicosociales que deben presentar a la autoridad competente.

#### **4.6. Propuesta de principales líneas de intervención pública para la restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes**

En función de los principales resultados del estudio sobre la aplicación del Modelo de Acogimiento Institucional desde un enfoque de derechos en Entidades Públicas y Privadas

para la atención de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Guayaquil, se plantea la propuesta estructurada en 9 líneas de acción descritas a continuación.

### **1. Dejar de prestar un servicio de acogimiento institucional y comenzar a restituir derechos a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar**

Es esencial orientar las políticas públicas a la atención preferencial de los NNA que se encuentran bajo medidas de protección para la restitución fundamental de cuatro derechos: Educación, Salud, Identidad e Identificación y Recreación, por lo que se propone:

- ***Educación, establecer acuerdos con el Ministerio de Educación para:***
  - a) Priorizar y flexibilizar el ingreso al sistema educativo de NNA que se encuentran bajo medidas de protección, en cualquier época del año;
  - b) Realizar evaluaciones pedagógicas a todos los NNA de las casas de acogida, con el fin de que se trabajen las adaptaciones curriculares con las Unidades de Apoyo a la Inclusión (UDAI) para la corrección de los vacíos pedagógicos.
  
- ***Salud, generar acuerdos con Ministerio de Salud Pública para:***
  - a) Priorizar la atención médica integral en todos los niveles de salud de los NNA privados de su medio familiar, especialmente con la asignación de un médico permanente para la atención de niños y niñas en primera infancia;
  - b) Priorizar la atención médica especializada, principalmente de los casos de salud mental, con adolescentes que presentan comportamientos autolíticos;
  - c) Garantizar la provisión de medicinas de especialidad para NNA con problemas de enfermedades crónicas, catastróficas, psiquiátricas, VIH;
  - d) Conformar la mesa técnica de coordinación interinstitucional para la atención de casos psiquiátricos y psicosociales de NNA, en el que se establezca una ruta, protocolo o proceso de atención para los casos con problemas de salud mental graves, a fin de mitigar el riesgo para el resto de la población que se encuentra acogida en estas unidades de atención;
  - e) Capacitar al personal de las casas de acogimiento en procedimientos prácticos de respuesta frente a situaciones críticas que se presenten con los casos psiquiátricos.
  
- ***Identidad e identificación, proponer acuerdos con la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación con el fin de que:***

- a) Garantizar la gratuidad en el costo de los documentos de identificación, partida de nacimiento, en favor de los NNA con medidas de protección.
- b) Coordinar procedimientos que viabilicen el derecho a la identidad y posterior acceso al documento de identificación, en los casos de difícil cedulaación, a fin de posibilitar procesos de reinserción familiar o adopción.
- **Recreación, comprometer a las direcciones distritales del MIES**, que, en la Programación Anual de la Política Pública, se considere asignación presupuestaria para garantizar que los NNA puedan acceder a actividades extramurales y extracurriculares permanentes durante todo el año, lo cual incidiría en la disminución de los niveles de ansiedad y en la restitución de este derecho al sentirse como cualquier niño, niña o adolescente vinculado en espacios y entornos comunitarios.

## 2. Renovar protocolos de atención e instrumentos metodológicos

- **Actualizar el protocolo de ingreso de NNA en las casas de acogida**, para que, adicional al equipo técnico, los tutores puedan realizar el ingreso en función de las necesidades del niño y generar el primer momento de contención.
- **Establecer un procedimiento de coordinación entre los hospitales, DINAPEN y casa de acogimiento**, para el traslado e ingreso de niños y niñas que han sido abandonados en hospitales, una vez que ha sido dispuesto por la autoridad competente.
- **Diseñar un instrumento aplicable para la atención integral de niños, niñas y adolescentes con discapacidad**, considerando que el PAINA no es un instrumento que recoge los aspectos relevantes para su atención integral y restitución de derechos.
- **Delinear otros instrumentos metodológicos para el trabajo con adolescentes enmarcados en su proyecto de vida**, considerando que sus expectativas están orientadas al desarrollo de su autonomía o emancipación para la vida.
- **Formular un protocolo de educación sexual y actuación para el manejo de situaciones de juegos sexuales**, que se puedan presentar en las casas de acogida, tomando como referencia la experiencia de la Casa Hogar I. Chambers.
- **Establecer un mejor ordenamiento de categorías de ingreso de NNA en las casas de acogida**, a fin de proporcionar una adecuada ponderación a las

problemáticas que permita una mejor intervención de los equipos técnicos en el abordaje de las violencias con sus causas y consecuencias.

### 3. Fortalecer el trabajo con las familias

- **Centrar el servicio de acogimiento institucional en la familia más que en el NNA, para que desarrolle su rol de protección y cuidado**, ya que el mismo está más centrado en la atención al niño, niña o adolescente.
- **Revisar en la Norma Técnica el perfil y rol que se asigna al facilitador familiar y comunitario**, considerando que es necesario:
  - a) Fortalecer el trabajo con familias, y el rol clave de este miembro del equipo
  - b) Garantizar que en todas las unidades de atención se incorpore a este profesional con el fin de que trabaje el primer nivel de cuidado con las familias en temas de educación familiar, sensibilización y corresponsabilidad familiar.
  - c) Revisar el perfil actual del Facilitador, debido a que no es concordante con el rol que le toca asumir, considerando que educar a una familia implica fortalecer vínculos y condiciones para la reinserción familiar de los NNA.
- **Continuar fortaleciendo las habilidades de cuidado parental de la familia post reinserción familiar del NNA**, para lo cual debe haber un acompañamiento familiar y post-seguimiento que no debe estar asignado al equipo técnico de la casa de acogida, sino derivado mediante resolución judicial, a una de las dos modalidades alternativas de cuidado que han comenzado a operar durante este año: Apoyo Familiar o Custodia Familiar, con el fin de que fortalezcan las habilidades parentales en la vida cotidiana y evitar que los NNA vuelvan a ser institucionalizados.
- **Establecer días diferentes de atención social y psicológica a los referentes familiares**, los mismos que no deben ser en los días de visita a NNA, con la finalidad de que en estos espacios los padres, madres o familiares interactúen con los NNA y se fortalezcan los vínculos entre ellos.
- **Ajustar la Norma Técnica para asignar un equipo técnico (trabajador social y psicólogo) por cada 20 NNA**, que permita la intervención psicológica y social a todos los NNA y sus miembros familiares. En el caso de los psicólogos trabajen las generalidades comportamentales de los NNA en conjunto con los tutores y la parte

clínica y de terapias con las familias. Y la trabajadora social la construcción de redes de apoyo familiar y comunitario para fortalecer el proceso de reinserción familiar.

- **Aperturar servicios ampliando coberturas de atención en otras localidades**, para lo cual la Subsecretaría de Protección Especial debe incrementar coberturas de servicios de acogimiento institucional que posibiliten derivaciones a casas de acogidas cercanas al territorio de origen de los NNA, considerando el interés superior del niño, la dificultad del trabajo con las familias debido a que pertenecen a otros cantones o provincias, las limitaciones económicas para el traslado a Guayaquil, la desvinculación del rol protector y de cuidado de sus hijos-as..
  - **Homologar los criterios técnicos para estructurar los procesos de reinserción familiar**, con la finalidad de que los mismos no queden a la discrecionalidad de los equipos técnicos, para lo cual se exhorta la revisión de la propuesta metodológica de reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes de Aldeas Infantiles SOS, que sustenta de manera más estructurada la Ruta de Análisis de Casos desde un enfoque de derechos humanos que conlleva acciones tendientes a fortalecer a las familias en sus habilidades parentales y competencias familiares para el cuidado y protección del NNA, a través de la definición de 68 condiciones básicas.
  - **Establecer otras metodologías para el vínculo familiar entre los NNA y sus familiares**, para lo cual es importante el intercambio de experiencias como la propuesta de la Casa Hogar I. Chambers, que aporta una práctica positiva de fortalecimiento de habilidades parentales y vínculos familiares de madres con niños con discapacidad dentro del mismo servicio de acogimiento institucional.
4. **Fortalecer el trabajo terapéutico con los NNA acogidos para trabajar las problemáticas de ingreso, así como otras problemáticas que le afectan**
- **Desarrollar con prioridad los planes terapéuticos de atención a los NNA a fin de fortalecer la intervención psicológica**, principalmente con la población que llega con situaciones de abuso sexual, conductas sexualizadas, problemas conductuales.
  - **Preparar a los equipos técnicos especializados con planes terapéuticos**, para el abordaje de las problemáticas adicionales de hipersexualidad, hiperagresividad, hipermanipulación con las que llegan algunos NNA a las casas de acogimiento. Aprender de los aprendizajes generados en otras casas de acogimiento, como la Casa Hogar I. Chambers, sobre la experiencia en el manejo de estas problemáticas.

- **Capacitar y preparar a equipos técnicos y tutores en el manejo de problemáticas de hipersexualidad**, considerando que los juegos sexuales en NNA institucionalizados, debido al contexto, siempre estará presente en las casas de acogimiento.

#### **5. Generar celeridad en los procesos de las causas judiciales**

- **Coordinar una mesa de trabajo de articulación interinstitucional permanente entre el Consejo de la Judicatura, DINAPEN y casas de acogimiento**, con la finalidad de lograr disminuir los tiempos de atención en la resolución de casos para la reinserción familiar de NNA o para declaratoria de aptitud legal para ser adoptados.
- **Promover espacios de capacitación permanente sobre las Políticas de Protección Especial definidas por el ente rector con todos los operadores del sistema de justicia:** Jueces, equipos técnicos de las unidades judiciales, Fiscales, miembros sustanciadores de las Juntas Cantonales de Protección Integral de Derechos, DINAPEN, Entidades, que tenga como propósito la sensibilización y concienciación sobre los efectos de la institucionalización en NNA, al no posibilitar la celeridad de los procesos judiciales.

#### **6. Incrementar el número de personal asignado para la atención, cuidado y protección de los NNA en las casas de acogimiento institucional**

- **Plantear la revisión de la Norma Técnica para fortalecer la asignación de personal en la atención de los NNA**, considerando:
  - a) Incorporar un Tutor por cada 3 niños en primera infancia, a fin de afianzar la construcción del apego seguro, el desarrollo cognitivo, afectivo y psico motriz del niño y niña, y un tutor por cada 5 NNA en edad de escolaridad y adolescencia;
  - b) Asignar un equipo técnico (trabajador social y psicólogo) por cada 20 NNA;
  - c) Contratar personal de reemplazo para periodos de vacaciones, embarazo, lactancia, cuidado de NNA en hospitales, enfermedades de del personal, etc;
  - d) Contratar personal específico y especializado para la atención de niños, niñas o adolescentes con discapacidad severa o enfermedades crónica con la finalidad de disminuir las cargas laborales del personal de tutores.

- **Revisar el perfil de contratación del personal según el grupo etéreo a atender**, para la atención de NN en primera infancia preferentemente incorporar personal con formación en tecnología de desarrollo infantil; para NN en edad de escolaridad psicopedagogos para el desarrollo habilidades básicas de pensamiento, que permitan mejorar su memoria, abstracción comprensión, a fin de que puedan fortalecer los problemas de lecto-escritura, etc.

## **7. Actualizar los conocimientos normativos, metodológicos y técnicos**

- **Implementar un proceso de actualización y acreditación de conocimientos en todos los niveles del servicio de acogimiento institucional**, considerando los principios de especialidad y profesionalización, se requiere procesos de capacitación tanto presencial como a través de la plataforma de formación continua, considerando que la Norma Técnica establece que se debe capacitar al personal mínimo tres veces en el año y quienes operen en este servicio de protección especial deben ser especialistas para la atención y el manejo de las diferentes problemáticas que afectan a los NNA desde un enfoque de derechos.

## **8. Pasar de un seguimiento administrativo a un acompañamiento de asistencia técnica**

- **Reestructurar el seguimiento administrativo y fortalecerlo con acompañamiento y asistencia técnica**, siendo el fin cualificar los servicios de acogimiento institucional, para lo cual es necesario que el equipo técnico de seguimiento del MIES, en sus diferentes niveles, no solo realice una mirada administrativa de ejecución de convenios, sino que invierta mayor tiempo en acompañar, comprender y asesorar sobre las problemáticas y situaciones que afrontan las Entidades para proporcionar una atención de calidad a los NNA sin cuidado parental o privados de su medio familiar.
- **Participar en los comités de análisis de casos**, para la comprensión de las problemáticas o situaciones que afectan a los NNA y sus familias, es necesario que los equipos técnicos distritales sean parte activa de este comité en el que se toman decisiones que afectan la vida de un NNA.

## **9. Fomentar programas de autocuidado del cuidador**

- **Generar procesos de oxigenación a los equipos de las casas de acogimiento a fin de evitar el síndrome del quemado (burnout)**, es necesario que en la

programación anual de actividades se planifiquen espacios autocuidado y cuidado del personal, incluido alguna condición de descanso diaria con sillones para los turnos nocturnos.

Para finalizar, la propuesta de intervención pública en los servicios de acogimiento institucional para niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar o sin cuidado parental, plantea alcanzar la utopía: **“prestación de servicios o restitución de derechos”**, centrados en dos ejes esenciales: derechos fundamentales y trabajo con familias, con la finalidad de superar las condiciones o efectos de institucionalización.

Sin embargo, sin familias fuertes, que asuman el cuidado y protección de sus hijos-as, la sostenibilidad de los procesos de reinserción familiar podrían afectarse, teniendo como efecto nuevas vulnerabilidades para los NNA, con posibles consecuencias de nuevos procesos de privación del medio familiar.

Para lograr esta finalidad es necesario fortalecer los equipos de las casas de acogimiento, así como la revisión y renovación de las normativas, las metodologías de intervención, los protocolos de atención y los instrumentos técnicos, acompañado de procesos de formación y de fortalecimiento de capacidades a los equipos técnicos para conseguir la especialidad requerida por la naturaleza del servicio.

Para finalizar con lo propuesto: *“el desafío de esta propuesta es de corresponsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad”*, sin la coparticipación de los tres actores, no es posible restituir derechos a niños, niñas y adolescentes.

## CONCLUSIONES

Al concluir el presente estudio sobre la aplicación del Modelo de Acogimiento Institucional desde un enfoque de derechos en Entidades Públicas y Privadas para la atención de niños, niñas y adolescentes, en la ciudad de Guayaquil, se deben resaltar cuatro aspectos que aportan en la comprensión del tema y de la situación actual en este ámbito.

El primer aspecto (Objetivo 1) se relaciona con el marco normativo internacional y doctrinas sobre los derechos de los NNA, con especial acento en la Convención de los Derechos del Niño y sus principios rectores, como instrumento base, fundamental y mandatorio para todos los países. Los NNA dejan de ser objetos de compasión, protección según lo establece la Doctrina de la Situación Irregular y pasan a ser reconocidos como sujetos de derechos en la Doctrina de la Protección Integral.

Esta base normativa sustenta el grupo de derechos humanos establecido en el Proyecto Integral de Atención a los Niños, Niñas y Adolescentes, permite colegir las brechas que se han generado para alcanzar el desarrollo integral y restitución de sus derechos.

El segundo aspecto (Objetivo 2) que resalta en esta investigación es el derecho a vivir en familia para alcanzar el pleno desarrollo, crecimiento, maduración y seguridad para asumir los desafíos en la vida adulta.

En esta línea, el estudio de la Teoría del Apego, permitió reflexionar sobre la importancia de que los NNA, privados de su medio familiar, cuenten con un referente en las casas de acogimiento para la construcción del apego seguro, la situación que se evidenció como uno de los factores críticos al identificar que la rotación del personal en las áreas limita este proceso.

En este sentido, para comprender las causas que motivaron el ingreso de los NNA en las casas de acogimiento, se analizó a la familia como un sistema, a fin de entender su dinámica en la interacción con el entorno interno familiar y externo comunitario, y como estas interacciones pueden devenir en situaciones que posteriormente afectan a los NNA, cuando se generan cambios en las relaciones que existen entre ellos o en su entorno, afectando el sistema familiar en su conjunto.

Es importante destacar, que, para el trabajo en familia, la comprensión que los equipos tengan de los contextos, las problemáticas y la dinámica familiar, es transcendental para la definición del proceso de intervención, a partir del cual se realiza el diseño del Plan Global

de Familia, siendo ésta la realidad del cual se desprende un proceso crítico debido a una serie de complejidades desde el ámbito institucional, territorial y familiar.

El tercer aspecto (Objetivo 3) está relacionado con el contexto social de la vulnerabilidad de los NNA frente al limitado cumplimiento de sus derechos a la supervivencia y protección, lo que en ocasiones deviene en la privación de su medio familiar, según se deduce de los indicadores del Observatorio Social del Ecuador (OSE, 2019).

Frente a las vulnerabilidades que afectan a los niños, niñas y adolescentes, el Código de Niñez y Adolescencia instituye en el 2003, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, con la finalidad de establecer los organismos que operen el sistema para la protección de los NNA. Con la aprobación de la Constitución de la República 2008, este sistema que era específico para la atención de los NNA, pasó a convertirse en el sistema nacional de inclusión y equidad social, siendo su finalidad la atención a todas las personas en el ciclo de vida, incluyendo a jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad.

Con este cambio normativo, la especificidad y especialidad en la atención a la niñez y adolescencia como sistema de atención integral queda debilitado, debido a que si bien el sistema sigue funcionando en el ámbito territorial local, a nivel nacional no se cuenta con el ente rector de especialidad en niñez y adolescencia.

Por último, cuarto aspecto (Objetivo 4) que destaca en el TT, es el análisis conceptual y diferencial del papel de dos instrumentos normativos (Norma Técnica y Modelo de Atención), para construir una mirada sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, sirviendo de referente en la caracterización de las problemáticas que se generan en las casas de acogimiento.

### **Demostración de la hipótesis**

Para la demostración del cumplimiento de la hipótesis que plantea que *“La atención en las casas de acogimiento institucional no responde de manera satisfactoria a las necesidades de cuidado, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de lo establecido por la Convención de los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral”*, se repasan en adelante los principales resultados y hallazgos encontrados en el desarrollo de este estudio.

El estudio permitió determinar el estado de la situación actual de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron en las casas de hogares de acogimiento institucional durante el año 2018 y continúan privados de su medio familiar.

Del análisis realizado, se evidencia el esfuerzo que el MIES está efectuando para contribuir a lograr restituir el derecho a una familia que tienen los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar; para lo cual se observa como positivo, para el avance en la Política Pública de Protección Especial, la incorporación de los Abogados, Analistas de Esclarecimiento Legal en las casas de acogimiento institucional, a fin de impulsar los procesos de reinserción familiar o declaración de aptitud legal para ser adoptado, enfocados a lograr la desinstitucionalización de los NNA.

Esta acción también aportó a disminuir los niveles de ansiedad de los NNA en las casas de acogimiento, al sentir que tienen abogados que los representen en el manejo de sus causas judiciales, evitando las evasiones o salidas voluntarias de las casas de acogida. Otro efecto positivo a destacar con la incorporación de estos profesionales es la disminución de los tiempos de permanencia de los NNA en estas unidades de atención.

Del análisis realizado se infiere que no solo una Norma Técnica o un Modelo de Atención logran elementos suficientes para restituir derechos conculcados de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar o sin cuidado parental. Estos marcos normativos son puntos de partida y directrices que marcan el inicio y el alcance de las acciones de lo que las organizaciones deben o pueden realizar para su atención individual.

A lo largo del trabajo se evidencia que una cosa es la prestación de servicios y otra distinta es la restitución de derechos. Al respecto, el principio de prioridad absoluta establece que los Estados deben asignar todos los recursos posibles y necesarios para garantizar la restitución de derechos conculcados de los NNA; sin embargo, de lo evidenciado, las Entidades que administran las casas de acogimiento, exceptuando los costos de alimentación y de personal que son cubiertos por el MIES en los convenios de cooperación, deben asumir el resto de los gastos en que se incurre con los NNA para lograr su atención integral, a fin de alcanzar la restitución de los derechos fundamentales: salud, educación, identidad, recreación, cuando los servicios del Estado no los cubren.

Por tanto, para lograr su finalidad, los Ministerios del frente social para el ejercicio de los derechos de los NNA deberían, renovar los acuerdos ministeriales, con el fin de establecer como parte de las políticas de protección integral y protección especial, señaladas en la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia, políticas públicas orientadas a la

atención preferencial de los NNA de este grupo de población, que cuando son privados de su medio familiar pasan a estar bajo la responsabilidad y custodia del Estado, por lo que en este marco, todos los Ministerios son corresponsables de su bienestar integral.

Es menester indicar, que los niños, niñas y adolescentes no deben ser tratados como víctimas, ni como objeto de compasión: el pobrecito, desamparado, el abandonado, sino como sujetos de derechos, para lo cual los principios de idoneidad y necesidad son principios básicos de análisis para su atención, con el fin de que la restitución de derechos implique una respuesta idónea para cada uno de ellos.

Desde esta perspectiva, la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar no solo debe ser una obligación para las instituciones que prestan el servicio de acogimiento institucional, sino que debería ser una obligación operativa al mismo tiempo para el Estado, que es el organismo generador del sistema de protección.

Por tanto, es importante que se revisen las barreras que en las instituciones del Estado se crean para que con los NNA privados de su medio familiar puedan restituirse sus derechos de manera general, más aún cuando los NNA están con medidas de protección, debiendo ser prioridad su atención.

Lo anterior conlleva a reflexionar: ¿Se restituye el derecho a la educación solo por el hecho de que los NNA están incluidos en el sistema educativo a pesar de que tengan problemas de lecto-escritura y nadie se da cuenta ni el sistema educativo? En relación a aquello, se observó que existe un limitado acompañamiento y coordinación entre los servicios de acogimiento y las unidades educativas, vulnerando derechos al no conocer las deficiencias pedagógicas que tienen los NNA, sin generar acciones de corrección en conjunto con la Unidad de Apoyo a la Inclusión (UDAI) del Ministerio de Educación. El hecho de que el/la NNA acuda a una Unidad Educativa sobrelleva a inferir que se le presta el servicio de acceso a la educación, pero no significa que se está restituyendo el derecho a la educación.

Con relación al derecho a la Salud, si bien los NNA son atendidos en las unidades médicas del sistema público, uno de los puntos críticos observados en este estudio es la proveeduría de medicinas, las mismas que no son entregadas completas ni las necesarias para la atención principalmente de enfermedades crónicas o psiquiátricas.

Otro de los factores críticos para el cumplimiento de este derecho es que las casas hogares no cuentan con personal especializado o de apoyo para el cuidado de este grupo de atención, principalmente para casos más críticos por su nivel de complejidad, considerando

que el personal existente tampoco está preparado para la atención en el cuidado de la salud de los NNA.

A esta situación se adiciona, una de las mayores problemáticas de las casas de acogimiento, que son los casos psiquiátricos y psicosociales crónicos con situaciones autolíticas, en el cual el MSP, como Ministerio responsable de la salud mental, no dispone de centros especializados para la atención de niños, niñas y adolescentes, ni protocolos de atención emergente cuando se presentan situaciones críticas de NNA con problemas psiquiátricos que ameriten cuidado especializado permanente.

Otro de los problemas evidenciados en esta investigación es la limitada construcción de apego con los NNA debido a la situación de cambio del personal, rotación de áreas trabajo o cuando hay personal insuficiente para la atención, teniendo sobrecarga de trabajo. Entonces, el apego se convierte en transitorio, y a medida que van creciendo los NNA van cambiando de grupo etario y área de trabajo y se preguntan quién es su referente. Por tanto, urge acelerar los procesos de desinstitucionalización en el corto o mediano plazo o de declaratoria de aptitud legal para ser adoptado a fin de que pueda restituirse el derecho a tener una Familia.

Con relación al PAINA se observó que es un instrumento que no recoge los aspectos relevantes para la atención integral de un niño, niña o adolescente con discapacidad. También, según la norma técnica, en la planificación de actividades debe contarse con la participación de la población acogida, sin embargo, se constató que en este proceso no participan los NNA. Otro hallazgo encontrado, es que esta herramienta se aplica a todos los grupos etarios sin distinción, evidenciándose que este criterio no es el más conveniente para los adolescentes de 15 años en adelante, con quienes hay que trabajar el proyecto de autonomía para su emancipación.

Uno de los hallazgos encontrados, tiene que ver con los limitados planes terapéuticos y la baja intervención psicológica que realizan las psicólogas con alguna población que llega con situaciones de abuso sexual, conductas sexualizadas, problemas conductuales; más aún cuando no identifican las situaciones que pueden llevarlas a ser sujeto de abuso sexual, ejemplo regresar a los entornos donde fueron vulnerados, aunque se encuentre el abusador. Incluso, algunas Tutoras manifestaron que hay limitadas terapias, y falta el tratamiento de mediano y de largo plazo, por lo que se evidencia éste como un factor crítico alto de atención en las casas hogares.

Solo una de las casas hogares manifestó que está trabajado un protocolo de educación sexual con los Tutores para que sepan cómo deben manejar las situaciones de juegos sexuales que se puedan presentar, por lo que siendo temas fuertes, las psicólogas refieren la falta de herramientas psicológicas (test), capacitación o formación especializada para el manejo de los temas, por lo que en ocasiones derivan los casos al Ministerio de Salud Pública o a entidades especializadas como el Centro de Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM). Adicionalmente, no hay formación sostenida en el manejo de temas de sexualidad. No hay plan de charlas a trabajar con las adolescentes y la familia.

Con relación al fortalecimiento de las capacidades y habilidades parentales para la reinserción familiar de los niños, niñas y adolescentes, se evidenció las debilidades de las familias en este sentido, que pueden ser de carácter generacional debido a que no fueron fortalecidos en su origen y quizás por eso tienen algunas limitaciones para garantizar derechos, cuidado y protección a sus hijos e hijas.

Uno de los hallazgos críticos en el trabajo con familias se evidenció al observar que solo alrededor del cincuenta por ciento de familias cuenta con el Plan Global de Familias (PGF), por falta de tiempo por sobre carga laboral; desconocimiento del origen de las problemáticas de ingreso de los NNA en las casas de acogimiento; familias que habitan en otras localidades; familias que no visitan a sus hijos e hijas; el PGF generado como elemento de cumplimiento previo a la reinserción familiar. Este contexto genera el limitado o escaso trabajo con las familias para el fortalecimiento de sus capacidades y en la relación de los vínculos con los NNA.

Otro factor crítico en el trabajo con las familias es que se trabaja con ellas desde el ámbito institucional y no desde su entorno familiar. En algunas de las casas hogares, los equipos técnicos no trabajan desde una mirada multidisciplinar, afectando la comprensión de la problemática y por ende la intervención institucional. No es una práctica la visita domiciliar que permita un análisis ecológico-sistémico de las situaciones que afectan el entorno familiar y que generaron en su momento la salida de los NNA.

El servicio de acogimiento institucional está más centrado en la atención al niño, niña o adolescente, que en el trabajo con familias. Uno de los elementos planteados en la normativa técnica establece que se debe fortalecer las redes de apoyo familiar y comunitario con el apoyo de un Facilitador. Al respecto, no todas las casas hogares cuentan con este profesional, pero en las unidades de atención en que existe la figura de este miembro del equipo técnico, el rol no es claro y no cumple de manera integral la finalidad de su función.

Se observó que en algunos equipos técnicos existe debilidades no solo para el manejo del instrumento (PGF), sino en el análisis de causalidad para identificar las causas preliminares, estructurales, intermedias y finales que determinaron la institucionalización del NNA que generan la diversidad de problemáticas que afectan a la familia y su red familiar, lo que limita la generación de la (s) hipótesis que permitan establecer las propuestas y estrategias de intervención para revertir las situaciones que afectaron la génesis de institucionalización de los NNA.

Se evidenció como un factor altamente crítico, que no todos los equipos especializados cuentan con criterios técnicos específicos, homologados que sustenten las condiciones que requieren lograr las familias para que los NNA puedan ser reinsertados en sus hogares, incluso en ocasiones estas decisiones son definidas por el criterio variado de cada profesional.

Otro de los elementos observados, guarda relación con la necesidad de fortalecer la articulación intra e interinstitucional para la activación no solo del sistema de protección social, sino que es necesario construir un piso de protección que ayude a las familias en la reinserción familiar de los NNA, es decir, que existen familias que debido a su nivel de pobreza o extrema pobreza se les dificulta el que sus hijos puedan regresar a sus hogares.

En función de todo lo dicho, a modo de cierre, en relación a la hipótesis planteada se concluye que las casas de acogimiento institucional no responden de manera satisfactoria a las necesidades de cuidado, protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de lo establecido por la Convención de los Derechos del Niño y la Doctrina de la Protección Integral, debido a varios factores, cuya existencia e injerencia se demostrado a partir del estudio del campo:

- a) La restitución de derechos de NNA privados de su medio familiar es una corresponsabilidad del Estado, la Familia y la Sociedad, por lo que es necesaria la articulación intersectorial e interinstitucional para viabilizar las acciones que posibilite el acceso al cumplimiento de los derechos fundamentales a la educación, salud, identidad, recreación;
- b) Complementariamente existe una limitada disponibilidad de recursos de las Entidades para asumir los costos de restitución de derechos universales, que deberían ser cubiertos desde el Estado, debiendo asumirlos eventualmente el personal para garantizar la atención, el cuidado de los NNA;

- c) Uno de los hallazgos más críticos es la limitada intervención psicológica y plan terapéutico con los NNA y sus familias, de tal forma que se corre el riesgo de que no solo no se atiendan las problemáticas de ingreso sino que se completen otras problemáticas por la misma condición de vulnerabilidad en el que se encuentran cuando están en sistemas cerrados de institucionalización.
- d) Con relación a las familias, el servicio está más centrado en la atención al niño, niña o adolescente, que en el trabajo con familias. A pesar de contar con una metodología para el diseño del instrumento, Plan Global de Familia, el equipo técnico no cuenta con una metodología de intervención en familia que desarrolle las habilidades parentales y genere las condiciones familiares para el fortalecimiento de capacidades.

Se ha demostrado el cumplimiento de la hipótesis planteada.

### **Contribuciones**

En cuanto a las principales contribuciones, este trabajo de investigación en primer lugar permitió abrir una línea de comunicación con los equipos técnicos evidenciando los aspectos críticos que en procesos mecánicos de evaluación de la calidad de los servicios no se evidencia debido a su carácter estructurado, administrativo y no cualitativo.

En segundo lugar, el estudio académico ha permitido transmitir la voz de las casas hogares con la finalidad de que se fortalezcan las temáticas observadas en este estudio, que si bien denotan un avance significativo en el desarrollo de las Políticas de Protección Especial, advierten que aún existe una brecha significativa para la restitución de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes y mucho más para cumplir con su primer derecho a tener una Familia.

En tercer lugar, esta investigación ha permitido repensar el servicio y encontrar capacidades y fortalezas en las mismas Entidades que en la cotidianidad se las desconoce, por lo que es necesario e importante mirar hacia dentro, a las Entidades para que con las metodologías e innovaciones que están implementando en los servicios se pueda generar sinergias que aporten al fortalecimiento de capacidades de todas casas de acogimiento para el bienestar, desarrollo, cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes.

En cuarto lugar, esta investigación ha permitido identificar la necesidad y urgencia de que los servicios de protección especial recuperen la especialidad, para la atención de las problemáticas que afectan a los NNA y sus familias.

A partir de esta investigación quedan algunos temas por tratar que pueden convertirse en futuras líneas de investigación.

- a) Estudio de la familia en su dinámica familiar para fortalecer el desarrollo de las habilidades parentales y condiciones familiares.
- b) Funcionalidad de la aplicación de las nuevas modalidades alternativas de cuidado orientadas a la desinstitucionalización de los NNA.
- c) Estudio sobre las problemáticas de hiperagresividad, hipersexualidad, hipermanipulación que presentan algunos niños, niñas y adolescentes cuando ingresan en las casas de acogimiento.

Finalmente, este trabajo de investigación pretende aportar a mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, *que son **los hijos del Estado***, los que están en mayores condiciones de indefensión, cuando han sido privados de su medio familiar o han quedado sin cuidado parental, en absoluto abandono.

Solo pensar en esta condición conlleva a pensar que todo NNA que ingrese a una casa de acogimiento debe convertirse en lo más importante y de prioridad absoluta para el Estado, siendo responsabilidad de todo el Ejecutivo desconcentrado la restitución de sus derechos quebrantados. *“Hacer que sean visibles, que sean sujetos de derechos”, y esto también es responsabilidad de cada ciudadano-a.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altonaga, I. (2011). *Teoría del Apego, Paradigma Sistémico e intervención en desprotección infantil*. Escuela Vasco Navarra de Terapia Familiar. Bilbao, España: Escuela Vasco Navarra.
- ANC (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador: ANC.
- ANC (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
- Barudy, J. y Dantagnan, M. (2005). *Los buenos tratos a la infancia: parentalidad, apego y resiliencia*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Beloff, M. (1999). Modelo de la Protección Integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. En UNICEF y Ministerio de Justicia de Chile. (Ed), "*Justicia y Derechos del Niño*" (pp. 9-21). Santiago de Chile, Chile: Nuevamérica Impresores.
- Bofill, A. y Cots, J. (1999). *La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia*. Barcelona, España: Comissió de la Infància de Justícia i Pau.
- Bowlby, J. (1952). *Maternal care and mental health. Report prepared on behalf of the world health organization as a contribution to the united nations programme for the welfare of homeless childrens*. Gineva: World Health Organization Palais Des Nations.
- Buaiz, Y. (2003). *Introducción a la doctrina para la protección integral de los niños*. Venezuela: Biblioteca Digital de la Maestra y el Maestro Venezolano "Luis Antonio Bigott.
- Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I. y Quinn, N. (2012). *Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"*. Escocia, Reino Unido: CELCIS.
- Castro, A. (2010). *Desaprender la Violencia*. Un nuevo desafío educativo. Buenos Aires, Argentina: Editorial Bonum.
- CARE, CNII, OSE, Plan Internacional, Save The Children, UNICEF y World Vision Ecuador. (2016). *Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Ecuador 2016*. Quito, Ecuador: Offset Abad.
- Cillero, M. (2010). El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño. En R. Ávila y M. Corredores. (Ed), *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral* (pp. 85–108). Quito, Ecuador: V&M Gráficas.
- CN (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito, Ecuador: CN.
- CNII (2019). *Diagnóstico de los Organismos del Sistema de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia..* Quito, Ecuador: Gráficas Ayerve C.A.
- CNII (2 de junio de 2019). *29 años de la Convención de Derechos del Niño se conmemoran en medio de la reflexión y debate*. Quito, Ecuador: CNII. Recuperado de <https://www.igualdad.gob.ec/quienes-somos/>

- CNII (4 de junio de 2019). *Niñez, situación y derechos*. Quito, Ecuador: CNII. Recuperado de <https://www.igualdad.gob.ec/ninez-y-su-situacion/>
- CNII (7 de junio de 2019). *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. ¿Quiénes Somos?* Quito, Ecuador: CNII. Recuperado de <https://www.igualdad.gob.ec/29-anos-de-la-convencion-de-derechos-del-nino-se-conmemoran-en-medio-de-la-reflexion-y-debate/>
- CNNA (2004). *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito, Ecuador: CNNA.
- CNNA (2009). *Doctrina de Protección Integral*. Quito, Ecuador: CNNA.
- Corbin, J. (20 de marzo de 2019). *La Teoría del Apego y el vínculo entre padres e hijos*. Psicología Educativa y del Desarrollo. Recuperado de <https://psicologiaymente.com/desarrollo/teoria-apego-padres-hijos>
- Dávila, Y. (2015). *La influencia de la familia en el desarrollo del apego* (Tesis doctoral). Recuperado de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/22943/1/10.pdf>
- Espinal, I., Gimeno, A. y González, F. (2004). El enfoque sistémico en los estudios sobre la familia. *Revista internacional de sistemas*, (14), 21-34.
- Estaire, F. (24 de marzo de 2019). *Teoría General de Sistemas de von Bertalanffy*. Psicólogos en Madrid EU. Recuperado de <https://psicologosenmadrid.eu/teoria-general-de-sistemas-de-von-bertalanffy/>
- Freites, L. (2008). La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: Apuntes Básicos. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, 12(42), 431-437.
- Figueroba, A. (21 de marzo de 2019). *La teoría de sistemas de Bertalanffy*. Psicología Educativa y del Desarrollo. Recuperado de <https://psicologiaymente.com/psicologia/teoria-general-de-sistemas-ludwig-von-bertalanffy>
- García, E. (1992). La Convención Internacional de los Derechos del Niño: Del Menor como Objeto de la Compasión-Represión a la Infancia-Adolescencia como Sujeto de Derechos. *Nuevo Foro Penal*, (57), 421-434.
- Gómez, E., Muñoz, M. y Haz, A. (2007). Familias Multiproblemáticas y en Riesgo Social: Características e Intervención. *PSYKHE, Revista de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, 16(2), 43-54. doi.org/10.4067/S0718-22282007000200004.
- Gómez, B., Berástegui, A y Viejó, P. (2009). El derecho del niño a vivir en familia. *Miscelánea Comillas, Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67(130), 175-198.
- González, V. (2004). Familias multiproblemáticas, dificultades de abordaje. *Revistas del Departamento de Trabajo Social*, (6), 145-156. doi:10.15446/ts.
- INEC (2010). *Proyecciones poblacionales Proyección de la Población Ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2010-2020*. Quito, Ecuador: INEC.
- INEC (2012). *Proyecciones poblacionales*. Quito, Ecuador: INEC.

- MIES (2017a). *Norma Técnica Protección Especial Acogimiento Institucional*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2017b). *Modelo de Atención de Acogimiento Institucional*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018a). *Acuerdo Ministerial No.029. Reformar el Acuerdo Ministerial No. 0031 de 29 de marzo de 2017, en el literal b) del Artículo 1, en lo relativo al contenido de la Norma Técnica para la implementación de los Servicios de Protección Especial en la modalidad de Acogimiento Institucional*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018b). *Marco de Protección de los Derechos de los Derechos Humanos, Derechos de la Niñez y Adolescencia. Proceso de Formación Continua*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018c). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 30 de junio de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018d). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 31 de julio de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018e). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 31 de agosto de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018f). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 30 de septiembre de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018g). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 31 de octubre de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018h). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 30 de noviembre de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2018i). *Informe de Acogimiento Institucional. Reporte de Datos al 31 de diciembre de 2018*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2019a). *“Acuerdo Ministerial No.64. Norma Técnica de Apoyo Familiar, Custodia Familiar y Acogimiento Familiar”*. Quito, Ecuador: MIES.
- MIES (2019b). *Lineamientos de micro planificación*. Quito, Ecuador: MIES.
- MINEDUC, UNICEF y Word Visión (2015). *Una mirada en profundidad al acoso escolar en el Ecuador Violencia entre pares en el sistema educativo*. Quito, Ecuador: Manthra Comunicación.
- MINEDUC (2018). *Ministerio de Educación actualiza las cifras de casos de violencia sexual y socializa acciones interinstitucionales*. Quito, Ecuador: MINEDUC. Recuperado de <https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-actualiza-las-cifras-de-casos-de-violencia-sexual-y-socializa-acciones-interinstitucionales/>
- Minuchin, S. (2004). *Familias y Terapia Familiar*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- MJDH, UNICEF–Ecuador y ACNUDH (2010). *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*. Quito, Ecuador: V&M Gráficas.

- Moneta, M. (2014). Apego y pérdida: redescubriendo a John Bowlby. *Revista Chile Pediátrica*, 85(3), 265-268. doi.org/10.4067/S0370-41062014000300001.
- MSP (2012). *“Acuerdo Ministerial No.0001203. Expedir la tipología para homologar los establecimientos de salud por niveles de atención del sistema nacional de salud.* Quito, Ecuador: MSP.
- Muñoz, A. (2006). La familia como contexto de desarrollo infantil. Dimensiones de análisis relevantes para la intervención educativa y social. *Revistas del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia*. (6), 145-156.
- Muñoz, A. (2006). La familia como contexto de desarrollo infantil. Dimensiones de análisis relevantes para la intervención educativa y social. *Portularia Revista de Trabajo Social*, 5(2), 147-163.
- Oliva Delgado, A. (2004). Estado actual de la teoría del apego. *Revista de Psiquiatría y Psicología del Niño y del Adolescente*, 4(1), 65-81.
- ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (2003). *Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (2010). *Resolución aprobada por la Asamblea General 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (2011). *Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 13, Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (2013). *Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU y CEPAL (2013). *Panorama Social América Latina. Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: ONU.
- ONU (2014). *10 derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- ONU (2017). *Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.
- OSE (2019). *Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS*. [Figura]. Recuperado de [https://www.unicef.org/ecuador/SITAN\\_2019\\_Web.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/SITAN_2019_Web.pdf)

- Perea Quesada, R. (2006). La familia como contexto para un desarrollo saludable. *Revista Española de Pedagogía*, 64(235), 417-428.
- RELAF y UNICEF (2010). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Buenos Aires, Argentina: RELAF y UNICEF.
- SENPLADES (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*. Quito – Ecuador: SENPLADES.
- Torrico, E., Santín, C., Andrés, M., Menéndez, S. y López, M. (2002). El modelo ecológico de Bronfrenbrenner como marco teórico de la Psicooncología. *Anales de Psicología*, 18(1), 45-59.
- UNICEF-Comité Español (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño, 1946 – 2006 Unidos por la Infancia*. Madrid, España: Nuevo Siglo.
- UNICEF (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Panamá, República de Panamá: UNICEF.
- UNICEF-Ecuador (2014). *UNICEF llama a poner fin al internamiento de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección*. Quito, Ecuador: UNICEF.
- UNICEF-México y DIF Nacional (2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. México: UNICEF.
- Unión Interparlamentaria y ACNUDH. (2016). *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios N° 26*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.

## **ANEXOS**

## **Anexo 1. Cuestionario de Entrevista Informativa – Coordinadores**

### **Estimado Coordinador (a)**

Le agradezco su tiempo por responder estas preguntas que contribuirá a conocer de manera específica el nivel de cumplimiento de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescente en las casas de acogimiento institucional

1. ¿Cuándo ingresa un niño, niña o adolescente a la casa de acogimiento qué acciones realizan para proporcionar una cálida acogida?
2. Especifique el nivel de cumplimiento o dificultad de los siguientes derechos:

#### **a. Salud:**

¿Cada cuánto tiempo se realizan las valoraciones médicas a niños, niñas y adolescentes?

¿Cada cuánto tiempo se realiza la valoración antropométrica (peso, talla) a los niños y niñas de 0 a 5 años, cuáles son los resultados?

¿Cuenta con personal específico para la atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad o enfermedades crónicas?

¿Qué limitaciones o dificultades tiene para la provisión del servicio de salud de los niños, niñas y adolescentes? ¿Como se soluciona?

¿El personal de la casa de acogimiento, para responder a las necesidades de salud de las niñas, niños y adolescentes, ha recibido formación en promoción de la salud, prevención y control de enfermedades habituales en la infancia y adolescencia?

¿Se promueve en las niñas, niños y adolescentes programas de educación sexual y prevención de consumo de alcohol y otras drogas?

#### **b. Alimentación y Nutrición**

¿Cuántas ingestas diarias reciben los niños, niñas y adolescentes?

¿El menú para la alimentación de los niños, niñas y adolescentes es aprobado por un nutricionista del Ministerio de Salud Pública (MSP)?

¿Cuenta con planes para la recuperación nutricional de niños y niñas con problemas de desnutrición?

¿El personal de preparación de alimentos está capacitado para las preparaciones nutricionales de alimentos, dietas acordes a la salud, edad y casos de atención especial de niños, niñas y adolescentes, manejo y manipulación de alimentos?

#### **c. Educación:**

¿El Ministerio de Educación viabiliza el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo en algunas de sus modalidades?

¿Cuentan con los materiales, uniformes, movilización y estímulos apropiados para el proceso educativo los niños, niñas y adolescentes?

#### **d. Recreación:**

¿Cuántas salidas extramurales tienen los NNA en el mes, realizan actividades posteriores a los horarios escolares?

### **3. Protección:**

¿Hubo otras problemáticas o situaciones de riesgo con los niños, niñas o adolescentes en el 2018?

¿El equipo de la unidad de atención está preparado para el manejo de situaciones de riesgo con los niños, niñas o adolescentes?

### **4. Análisis de Casos:**

¿Cada cuánto tiempo la unidad de atención realiza sesiones de análisis de casos?

¿Quiénes participan y temas tratados en las sesiones de análisis de casos?

### **5. Autocuidado del Personal:**

¿La unidad de atención cuántas veces al año realiza procesos de autocuidado del personal?

## **Anexo 2. Cuestionario de Entrevista Semiestructurada a Equipo Multidisciplinar**

### **Estimados miembros del Equipo:**

Le agradezco su tiempo por responder estas preguntas que contribuirá a identificar la efectividad en la atención integral de los niños, niñas y adolescentes y el trabajo con sus familias respecto del fortalecimiento de los vínculos familiares para la reinserción de ellos en sus entornos familiares

1. ¿Conoce la Norma Técnica y el Modelo de Atención de Acogimiento Institucional?
2. ¿Conoce los enfoques y principios rectores para la atención integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias en el servicio de acogimiento institucional?
3. ¿Cuál es su criterio con relación al Proyecto de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (PAINA) como instrumento claves para la atención integral de los niños, niñas y adolescentes
4. ¿Qué otras problemáticas o situaciones que afectan a los niños, niñas y adolescentes deben ser consideradas para la atención integral y restitución de derechos?
5. ¿Cómo define el trabajo con las familias de los niños, niñas y adolescentes y que acciones realiza para el fortalecimiento de los vínculos familiares y el desarrollo de capacidades de la familia?
6. ¿Cuál es su criterio con relación a la aplicación del Plan Global de Familia (PGF) como instrumento clave para para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de la familia?
7. ¿Qué limitaciones o dificultades tiene en el desempeño de su función para la atención integral y restitución de derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias?