



Universidad del Azuay

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Estudios Internacionales

**El derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes promovido por
las Naciones Unidas, caso Aldeas Infantiles SOS-Cuenca.**

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de Licenciada en
Estudios Internacionales mención Bilingüe en Comercio Exterior**

Autor: María Daniela Samaniego Regalado

Director: Abg. Ana María Bustos

Cuenca-Ecuador

2017

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a mis padres y hermanas, que han sido un ejemplo de lucha, perseverancia y humildad.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer de manera especial a mi madre Sylvana por ser mi más grande guía y apoyo en este proceso de formación, igualmente a mi tutora Ana María que me brindó su tiempo y conocimiento para poder culminar este trabajo.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
ÍNDICE DE CONTENIDOS	iv
ÍNDICE DE GRÁFICOS	v
ÍNDICE DE TABLAS	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT.....	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: CONTEXTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A VIVIR EN FAMILIA.....	3
1.1 Antecedentes históricos.....	3
1.2 Normativa internacional.....	4
1.3 Convención sobre los derechos del Niño.....	7
1.3.1 Particularidades de la CDN.....	10
1.3.1.1 Protección integral de derechos, y niño como sujeto de derecho.....	10
1.3.1.2 Interés superior del niño	10
1.4 Líneas Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños	13
1.4.1 Responsabilidades de los Estados.....	15
1.4.2 Principios a seguir.....	17
1.4.2.1 Principio de Necesidad:	18
1.4.2.2 Principio de Idoneidad	20
1.4.2.3 El interés superior del niño	21
2. CAPÍTULO II: MARCO INSTITUCIONAL ECUATORIANO CON RESPECTO A LAS “LÍNEAS DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS”.	24
2.1 Contexto normativo del país:	24
2.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador 1998	24
2.1.2 Constitución de la República del Ecuador 2008.	26
2.1.3 Código de la Niñez y Adolescencia	31
2.2 Políticas públicas para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar.	37
2.2.1 Plan Nacional del Buen Vivir - PNBV	37
2.2.2 Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia	39
2.2.3 Política Pública de Protección Especial	45
2.2.4 Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional	47
2.2.5 Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Cantón Cuenca. 2008- 2020 48	
2.3 Institucionalidad:.....	55

2.4	Entidades y servicios.....	57
2.4.1	Ministerio de Inclusión Económica y Social	57
3.	CAPÍTULO III: ESTADO DE SITUACIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A VIVIR EN FAMILIA CON RESPECTO A LOS CASOS ALTERNATIVOS DE CUIDADO PARENTAL EN EL CANTÓN CUENCA.....	70
3.1	Acogimiento 1996-2015	70
3.3	Situación del acogimiento en el cantón Cuenca.....	85
4.	CAPÍTULO IV: POLÍTICAS DE ALDEAS INFANTILES SOS COMO ORGANISMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA RESPONDER A LAS “LÍNEAS DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS”	94
4.1	Aldeas Infantiles SOS- Ecuador	94
4.2	Aldeas Infantiles SOS Cuenca	95
4.3	Modelo de gestión preventivo Aldeas Infantiles SOS Cuenca.	97
4.3.1	Prevencción Primaria:.....	97
4.3.2	Prevencción Secundaria:.....	98
4.3.3	Prevencción terciaria:	99
	CONCLUSIONES	106
	BIBLIOGRAFÍA	111

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Diferencias entre la fecha de ingreso a la institución y fecha de la medida judicial	77
Gráfico 2: Tiempo de permanencia en acogimiento de los niños, niñas y adolescentes.....	77
Gráfico 3: Total de niños, niñas y adolescentes acogidos en el periodo 2009-2015.....	80
Gráfico 4: Cobertura acogimiento institucional del cantón Cuenca, 2012	86
Gráfico 5: Motivos para acogimiento.	87
Gráfico 6: Edades de niños, niñas y adolescentes en acogimiento.	87
Gráfico 7: Tiempo de acogimiento de niños, niñas y adolescentes.	88
Gráfico 8: Medidas legalizadas.....	88
Gráfico 9: Metas de acogimiento.....	89
Gráfico 10: Cumplimiento de metas de acogimiento.....	90

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comparación Constitución Política de la República del Ecuador 1998 y Constitución de la República del Ecuador 2008.	26
Tabla 2: Políticas públicas y su relación con las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.....	51
Tabla 3: Análisis comparativo de las nominaciones y conceptualizaciones de las modalidades alternativas de cuidado parental.....	65
Tabla 4: Apoyo financiero del Programa Acción Ciudadana por la Ternura- 2000	73
Tabla 5 Apoyo financiero del Programa Acción Ciudadana por la Ternura- 2001	73
Tabla 6: Causas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes 2012-2013.	76
Tabla 7: Cobertura de atención en acogimiento en familias ampliadas e institucionales	79
Tabla 8: Procesos judiciales resueltos 2013-215	80
Tabla 9: Prevención casos de institucionalización 2015-2016	99
Tabla 10: Resumen de atención niveles de prevención Aldeas Infantiles SOS Cuenca- 2016.	103

RESUMEN

Las directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009) fueron emitidas con la finalidad de guiar a los Estados partes de la Convención de Derechos del Niño (1989) con el cumplimiento de su obligación de proteger el derecho de vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes que han perdido o están en riesgo de perder su cuidado parental. Surgiendo la necesidad de analizar, mediante una revisión documental y entrevistas a actores sociales, si las normativas, políticas públicas y servicios generados por el Estado Ecuatoriano y las políticas de Aldeas Infantiles SOS Cuenca como organismo de cooperación internacional responden a lo que en ellas se emana. Identificando, que si bien se han generado acciones para lograr este fin, el contexto nacional, institucional y social no presta las condiciones necesarias para su total aplicación.

ABSTRACT

The United Nations guidelines on alternative care for children (2009) were issued to guide those States parties to the Convention on the Rights of the Child (1989) in fulfilling their obligation to protect the right to family life of children and teenagers who have lost or are at risk of losing their parental care. Through a review of documents and interviews with relevant stakeholders, this document provides an analysis of the regulations, public policies and services provided by the Ecuadorian State and SOS Children's Villages – Cuenca to determine if they comply with these norms. This helps reach the conclusion that although actions have been taken to achieve this goal, the national, institutional and social context does not provide the necessary conditions for its full implementation.

INTRODUCCIÓN

El vivir en familia corresponde a uno de los derechos fundamentales para todo ser humano, ya que la familia, al igual que el entorno familiar, son elementos indispensables para el desarrollo social, cultural e identitario de cada persona, así también es la entidad encargada de la satisfacción de las necesidades biológicas y psico-ecomocionales en las primeras etapas de vida, razón por la cual, en el ámbito internacional y nacional, los Estados y la sociedad han reconocido su importancia en la vida de los niños, niñas y adolescentes, para quienes se ha generado cuerpos normativos, políticas públicas y servicios con la finalidad de proteger este derecho.

En este sentido, a nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989) se posiciona como el primer instrumento de carácter vinculante que reconoce la importancia del entorno familiar para el crecimiento y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, por lo que establece la obligación de los Estados firmantes de proporcionar cuidados alternativos en caso de separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias (Art. 20).

Sin embargo, no es hasta el 20 de noviembre de 2009 que se aprueban por la Asamblea General de las Naciones Unidas las “Líneas Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”, con el objetivo de apoyar a la aplicación de la convención y de proporcionar a los Estados signatarios instrumentos internacionales que ofrezcan una orientación clara sobre las medidas que se deben emplear para prevenir la separación y garantizar una atención de calidad en los cuidados alternativos.

Por lo tanto, surge la necesidad de analizar si las normativas y políticas públicas tomadas por el Estado ecuatoriano para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia y cumplir con sus compromisos internacionales, responden a las directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Para lograr este cometido, en el primer capítulo se identifica el marco normativo internacional que garantiza a las niñas, niños y adolescentes a vivir en familia, y determina que los Estados tomen acciones necesarias para cumplir de la

mejor manera las responsabilidades adquiridas en defensa de los derechos de la población infantil y adolescente dentro de sus territorios.

En el segundo capítulo se identifican las normativas y políticas públicas que el Estado Ecuatoriano ha implementado para responder a su compromiso y obligación de brindar protección especial a los niños, niñas y adolescentes que han perdido o están en riesgo de perder su cuidado parental, así también los servicios y acciones que las entidades gubernamentales han generado para institucionalizar o materializar dichas políticas.

Posteriormente, por la necesidad de tener una perspectiva más clara sobre el accionar del gobierno con respecto al cumplimiento o no de sus normas y políticas públicas, en el tercer capítulo se identifica el estado de situación del ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia con respecto a los casos alternativos de cuidado parental, para lo cual se realiza un análisis diacrónico desde la aplicación de la Convención de Derechos del Niño en el país hasta el año 2015, aspecto que servirá como referente para la determinación de la situación del acogimiento en el cantón Cuenca.

Finalmente, en el cuarto capítulo se identificará y analizará las políticas de Aldeas Infantiles SOS Cuenca en relación a “Líneas Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”, como organismo de cooperación internacional que brinda atención a niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar en territorio Ecuatoriano.

CAPÍTULO I: CONTEXTO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A VIVIR EN FAMILIA.

1.1 Antecedentes históricos

El siglo XX se constituye como un periodo de profundas transformaciones con respecto a los enfoques y las prácticas implementadas para la protección de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran sin cuidado parental o que están en riesgo de perderlo. Las guerras mundiales representarán un factor determinante para cambiar la actitud en torno a la protección de esta población, sobre todo los estragos generados por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), pues en estos periodos históricos millones de niños, niñas y adolescentes se quedaron sin hogar lo que generó la necesidad de construir orfanatos para brindarles amparo y sustituir la falta de sus padres.

En esta época la familia era entendida como una entidad que cumplía básicamente la función de protección con respecto a las necesidades elementales, tales como salud (alimento, higiene, cobijo y seguridad material) y educación (moral, religiosa y aprendizaje de un oficio), lo que hacía que las necesidades afectivas que los niños, niñas y adolescentes requieren para su desarrollo no se consideren como básicas, dando como resultado que en los internados se perpetúe una modalidad de cuidado “hospitalario” donde la protección de los niños se gestionaba mediante la separación por sexos y el aislamiento geográfico y social, atendiendo únicamente sus necesidades básicas bastante baratas desde el punto de vista económico (Blanca & Berástegui, 2009, pág. 177)

El modelo de protección “hospitalario” sin duda fue deficitario, lo que provocó desastrosas consecuencias como resultado de la privación del entorno socio familiar de los niños y niñas y la priorización de la satisfacción de necesidades elementales de afecto. Uno de los estudios más importantes para determinar los efectos negativos de esta modalidad fue realizado por René Spitz en 1945 sobre el “hospitalismo”, quién

estudió el comportamiento de 90 niños internados en un orfanato europeo donde el personal dedicado a su cuidado era muy escaso por lo que la carencia de contacto y afecto era prácticamente total, razón por la cual Spitz pudo evidenciar que estos niños entraban en un estado depresivo que influía negativamente en su desarrollo a corto y a largo plazo (Blanca & Berástegui, 2009, pág. 177)

Como consecuencia de numerosos estudios psicológicos realizados a los niños, niñas y adolescentes en situación de institucionalidad, la familia empieza a considerarse como un elemento indispensable en su vida, por lo que se instaura la necesidad de que no sean separados de la misma y en el caso de que la separación sea inevitable, se consagra la necesidad de que debe tener acceso a un cuidado alternativo de tipo familiar. Es así que en el mundo de la protección de la niñez y adolescencia, este nuevo paradigma sienta las bases para considerar que todos tienen derecho a una familia tanto por su función de protección de las necesidades elementales y como de las necesidades de cuidado afectivo. Es importante recalcar que los teóricos del apego no hacen referencia a la necesidad de una estructura familiar en concreto, sino de la necesidad de apego por parte de un adulto estable o permanente que se proporciona básicamente en entornos familiares (Blanca & Berástegui, 2009, pág. 179)

Como resultado se insta a las modalidades alternativas de cuidado a cambiar el mecanismo de “hospitalidad” por uno de “familiaridad” en las que se promueve la reproducción de condiciones de afecto. Consecuentemente, tras un largo proceso de investigaciones, discusiones y debates se han generado cambios de suma importancia para la población infantil, que de una u otra manera se ven reflejados en la normativa internacional que promueve el derecho a vivir en familia, ya que se han adoptado a lo largo de la historia diferentes enfoques y principios para llegar a la Convención de Derechos del Niño como el máximo referente para la protección de sus derechos.

1.2 Normativa internacional

Desde comienzos de siglo XX es posible evidenciar una creciente tendencia a la elaboración y promoción de principios de alcance universal para la protección de la población infantil. La primera expresión a nivel global sobre esta temática se da el 16

de septiembre de 1924 en la V Asamblea de la Sociedad de Naciones, mediante la aprobación de un tratado internacional no vinculante sobre los derechos de los niños denominando “Declaración de los Derechos del Niño” o también conocido como la “Declaración de Ginebra”, que con tan solo cinco artículos determina por primera vez derechos específicos para la infancia, pero sobre todo hace un llamado a la responsabilidad que las personas adultas tienen para resguardar su bienestar.

Con respecto al ámbito de protección familiar y al cuidado alternativo esta declaración hace referencia al resguardo que la población adulta tiene que dar a los niños y niñas que se encuentren desamparados por sus padres, es así que en el artículo segundo se determina la necesidad de que los niños y niñas huérfanos y abandonados sean recogidos y ayudados (art. 2), por lo que se evidencia que este enunciado hace un llamado al acogimiento alternativo, sin embargo no da pautas para su praxis. Por otra parte, pese a que es un instrumento dedicado a la infancia se puede apreciar la consagración de obligaciones a la población adulta con respecto a los niños, niñas y adolescentes, otorgándoles a estos una condición de sujeto de protección.

Posteriormente el 10 de diciembre de 1948 en la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que con un total de 30 artículos se reconoce y protege la dignidad inalienable de todos los seres humanos sin distinción de cualquier índole. La única mención que se hace específicamente sobre la infancia es en el artículo 25, donde se expresa que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales” (art 25). En adición se menciona que todos los niños nacidos o no dentro del matrimonio tienen derecho a la protección social (art 25.2). En cuanto a la familia esta se presenta como un elemento natural y fundamental de la sociedad, estableciendo además su derecho a la protección de tanto de la sociedad como del Estado (art. 16.3).

Si bien el tema de la infancia no se menciona con frecuencia sino se reduce a dos artículos específicamente, la Declaración Universal de DDHH es un instrumento internacional significativo que genera un impacto para todos los seres humanos con respecto a la igualdad y dignidad, donde se incluye a la infancia como parte de la humanidad. Pese a su importancia y grado de incidencia a nivel mundial se puede evidenciar que dicha declaración sigue manteniendo un sistema tutelar de cuidado

con respecto a la población infantil perpetuando una condición de sujeto de protección.

Con la Declaración Universal de DDHH se da por primera vez un reconocimiento a la familia como un elemento fundamental para la sociedad, lo que sin duda se lo puede considerarse como un salto cualitativo de suma importancia para ampliar el margen de protección en el tema familiar, sin embargo en la declaración misma se establece que los hombres y mujeres tienen derecho a casarse y fundar una familia (art. 16.1), lo que evidencia la consagración de un modelo familiar basado en una estructura nuclear asentada en la unión de un padre y una madre, determinando de esta manera un derecho para la gente adulta donde no se recoge el derecho del niño y la niña a vivir en familia, a más que limita la noción de familia como la unión de un hombre y mujer, dejando de lado los aspectos sociales y culturales que esta entidad puede llegar a tener en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

Posteriormente, convencidos de que las necesidades y derechos de la población infantil deberían estar enunciados de manera particular, el 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración Universal de Derechos del Niño, que se constituye como un instrumento no vinculante de carácter indicativo que describe los derechos de los niños a lo largo de 10 principios. En su preámbulo se recalca que la “humanidad debe al niño lo mejor que puede darle” (Naciones Unidas, 1959), por lo que insta a los padres, a los hombres y mujeres, a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan los derechos enunciados y que luchen para su observancia con medidas legislativas y de otra índole. Evidenciando la continuidad de la idea de los niños y niñas como sujetos de protección que necesitan de resguardo por parte de la población adulta y las diferentes instituciones del Estado.

Con respecto a la familia en el principio VI de la declaración se reconoce por primera vez la necesidad de afecto, amor y comprensión para el desarrollo de su personalidad, por lo que se exhorta a los Estados a resguardar que los hijos crezcan bajo la responsabilidad de sus padres o algún lugar donde se le brinde un ambiente de afecto y de seguridad tanto moral como material. Si esto no es posible se establece que la sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a

los niños y niñas sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia (Naciones Unidas, 1959).

Con respecto a las modalidades alternativas de cuidado el principio enunciado representan un avance significativo para guiar el accionar de los Estados y la sociedad en estas situaciones. Debido a que en primera instancia hace un llamado para que los esfuerzos sean encaminados a resguardar el cuidado de los padres hacia sus hijos, también se evidencia la necesidad de apego para el crecimiento y desarrollo del niño y la niña, a más que determina que la sociedad debe cuidar a los niños y niñas sin familia. Sin embargo pese a su relevancia en el marco internacional esta declaración se reduce a manifiestos que si bien guía el accionar no generan responsabilidades de cumplimiento hacia los 78 Estados de la Asamblea General que la ratificaron.

1.3 Convención sobre los derechos del Niño

Aun cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que la infancia tiene derecho a cuidados especiales y la Declaración de Universal de Derechos del Niño hace un llamado para atender de manera particular a esta población, ambas declaraciones son manifiestos con intención moral y ética que sugieren más no obligan a los Estados a cumplir sus enunciados. Es así que por su inconcreción con respecto a la infancia se generó la necesidad de una norma legal internacional que de especial atención a este grupo poblacional.

Al conmemorarse el año internacional del niño en 1979, una comisión de las Naciones Unidas empezó a trabajar un instrumento para la creación de derechos vinculantes y específicos para la infancia, dando como resultado que el 20 de noviembre de 1989 en la 44 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en Nueva York sea aprobada la “Convención sobre los Derechos del Niño” (CDN), como un tratado internacional vinculante, que fortaleció y expandió en grandes medidas los enfoques, principios y teorías sobre la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Esta Convención se presentó ante el mundo como el primer instrumento jurídico a escala mundial para la protección de la infancia, la cual fue ratificada por 191 países, entrando en vigor el 2 de septiembre de 1990, convirtiéndose de esta manera en la primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas rápidamente ratificada por la comunidad internacional, obligándose de esta manera a la adaptación de la convención en las legislaciones de los países firmantes.

La Convención establece por primera vez el rango de edad de la población infantil, estipulando en su primer artículo que los niños son seres humanos menores de 18 años (art.1). Para quienes se consagra derechos al pleno desarrollo físico, mental y social, mediante la proclamación de 54 artículos divididos en tres secciones. La primera parte con un total de cuarenta y un artículos enuncia los diferentes derechos que se le otorga a la infancia, la segunda parte, con 4 artículos determina los procedimientos que los Estados partes acordaron para salvaguardar y vigilar el cumplimiento de estos derechos; y la tercera parte mediante 9 artículos determinan las formalidades que se deben tener para la ratificación, adhesión, entrada en vigor, la proposición de enmiendas, la formulación de reservas y la denuncia de la Convención.

La CDN con respecto al derecho a vivir en familia, reconoce en su preámbulo la importancia que representa la familia para los niños y niñas, determinando que esta entidad social debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad, debido a que es considerada 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 y niñas. A más de esto indica que para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

La Convención también reconoce que en todos los países del mundo hay niños y niñas que viven en condiciones excepcionalmente difíciles, por lo que necesitan especial consideración por parte de los Estados firmantes. Con respecto al entorno familiar, en el artículo 20 se determina que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales

del Estado, por lo que se garantizará al niño otro tipo de cuidados, que figuran, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico (Naciones Unidas, 1989).

Consecuentemente, la CDN opera como un ordenador de las relaciones relativas a la infancia, el Estado y la familia, en donde se reconoce y prioriza el rol cuidador de la familia, por lo que se respeta profundamente la relación niño-familia y determina el papel del Estado para la protección de la misma, limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia, que supone que han fallado los esfuerzos de la familia en proteger al niño y la niña y los programas sociales generadas para prever esta situación (Cirello, 1999).

Con respecto a las modalidades alternativas de cuidado parental se estipula por primera vez cuales son las acciones que se deben tomar y los aspectos a considerar para proporcionar a los niños y niñas privados de su medio familiar una asistencia especial por parte de los Estados, pues se menciona que constituyen modalidades alternativas la colocación en hogares de guarda, la adopción y la colocación en instituciones, además se consagra la necesidad de brindar soluciones acordes a las necesidades del niño, niña o adolescente implicado.

Pese a la determinación de las modalidades alternativas de cuidado, la Convención solo hace referencia de manera más detallada la modalidad de adopción en el artículo 21, en el que determina que los Estados partes que permitan o concedan la adopción resguardarán que el interés superior del niño sea la consideración especial para estos casos, además determina que deben velar porque la adopción solo sea autorizada por autoridades competentes, las que determinarán según las leyes y los procedimientos establecidos, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales (art 21.A)

Se establece además que la adopción en otro país puede ser considerada como otro mecanismo para brindar cuidado al niño y niña, en el caso de que este no pueda ser

colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva (art 21. B). Mostrando de esta manera la falta de concreción con respecto a las otras modalidades determinadas por la misma Convención.

1.3.1 Particularidades de la CDN

1.3.1.1 Protección integral de derechos, y niño como sujeto de derecho.

La CDN inaugura un nuevo paradigma de protección integral ya que abarca todas las dimensiones de la vida necesarias para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, pues se reconoce y garantiza los derechos a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación. Por otra parte mediante la CDN se da una nueva concepción del niño, al cual se lo comprende como sujeto de derecho, lo que representa un salto cualitativo de enorme importancia debido a que se pasa de un sistema tutelar de protección, basado en la intervención y control de la infancia como sujeto de amparo, a un sistema integrado de protección de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que implica comprender que la niñez y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier etapa de la vida (Cirello, 1999).

Según Miguel Cillero (1999), “la infancia es concebida como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica.”, por lo que se debe admitir su condición de persona en desarrollo y por consiguiente construir un sistema de protección de derechos sustentados en el principio de igual trato y consideración (Millan & Villaviciencio, 2002, pág. 60).

1.3.1.2 Interés superior del niño

Dado que el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ha sido resultado de un proceso gradual desde una primera etapa en que fueron prácticamente ignorados al reconocer básicamente las facultades de los padres para

con los menores, los intereses de los niños, niñas y adolescentes quedaron como un asunto privado permaneciendo fuera de la regulación pública, por lo que, producto del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos portadores de derechos se concibe la noción de que ellos pueden tener intereses jurídicamente protegidos diversos a los de sus padres, en donde el Estado se vuelve la entidad responsable de asumir en ciertos casos la tutela de los niños, niñas y adolescentes, dando paso a que sus intereses se conviertan en parte de los asuntos públicos, los cuales posteriormente van a ser protegidos mediante medidas legislativas.

Con respecto a la normativa internacional la noción de interés superior del niño se evidencia en primera instancia en la Declaración de Ginebra de 1924 donde se establece el imperativo de darle a los niños lo mejor mediante frases como “niños primero”, para luego ser formulado expresamente en la CDN (Cillero, 2007, pág. 133), en donde este principio rector toma fuerza al ser la Convención un instrumento vinculante para los países firmantes.

Es así que en su artículo tercero establece que los Estados en su actuación deben considerar primordialmente “el interés superior del niño” en todas las medidas referentes a ellos que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos (Comité de los Derechos del Niño, ONU, 2013). Lo cual se traduce en la garantía que tienen la infancia y adolescencia de gozar de una protección especial e integral que les reconozca efectivamente como sujetos de derechos, lo que impone a los Estados la necesidad de velar para que los derechos de los cuales son titulares los niños, niñas y adolescentes no sean amenazados ni vulnerados.

Según el Comité de los Derechos del Niño, en la observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, este enunciado debe ser considerado como un concepto triple; en primera instancia se lo comprende como un derecho sustantivo, que se refiere al derecho del niño de que su interés superior sea una consideración primordial que se debe tener en cuenta al sopesar distintos intereses, a más que prevé la garantía de que este derecho se ponga en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que cause efectos a los niños.

Por otra parte se lo comprende como un principio jurídico interpretativo fundamental, esto quiere decir que si en una disposición jurídica se puede dar más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

Además es una norma de procedimiento, por lo que cada vez que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, el proceso debería incluir una estimación de los posibles efectos tanto negativos como positivos para poder tomar una decisión en pro del bienestar del niño. La justificación de dicha decisión debe dejar constancia de que se ha tenido en cuenta esta disposición, en este sentido los Estados deben explicar cómo se ha respetado este derecho, demostrando que se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

El fin del “interés superior del niño” es garantizar el cumplimiento y disfrute de todos los derechos determinados por la Convención para permitir el desarrollo holístico del niño, entendido a este como un desarrollo tanto físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. Para la puesta en práctica de esta disposición se debe tomar en cuenta que en la Convención no hay una jerarquía de derechos, por lo que todos los derechos previstos responden al interés superior del niño.

Con respecto al derecho al entorno familiar, la Convención se refiere explícitamente que se debe tomar en cuenta el interés superior del niño en el artículo 20, relativo a la privación de un medio familiar y los tipos de cuidado alternativo, disponiendo que “Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado” (art 20).

1.4 Líneas Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños

Como se pudo evidenciar la Convención hace un llamado para que los Estados firmantes protejan aquellos niños, niñas y adolescentes que no pueden vivir con sus padres o que no puedan creer en su entorno familiar. Sin embargo en el plano internacional surgieron deficiencias en la implementación de la Convención en el caso de millones de niños y niñas en esta situación, pues la Convención no describe con exactitud los procedimientos que se deben tomar ni las medidas necesarias para que los Estados actúen en estos contextos sobre todo en el caso del acogimiento familiar y el acogimiento institucional. Es así que en la sede de la UNICEF¹ en el año 2004 se plantea la necesidad de tener “Directrices para el uso y las condiciones del cuidado alternativo para niños”.

Tras este primer llamado el Comité de los Derechos del Niño notificó a la Comisión de Derechos Humanos su decisión de trabajar para el desarrollo de las directrices, consagrando además el día de debate general en septiembre de 2005 con el objeto de tratar el problema de los niños, niñas y adolescentes carentes de cuidado parental. Desde entonces en un periodo de cinco años, mediante un proceso de debates y negociaciones se inició la creación del texto de las directrices, en donde intervinieron el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, diversos gobiernos liderados por Brasil, UNICEF, expertos y académicos, además representantes de organizaciones no gubernamentales y jóvenes con experiencia en acogimiento (Posch, 2011, pág. 5).

Finalmente las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños” (A/RES/64/142) fueron adoptadas formalmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en conmemoración del vigésimo aniversario de la Convención el 20 de noviembre del 2009. El texto adoptado está conformado por un total de 167

¹ El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- es un organismo permanente de las Naciones Unidas. Fue creado en 1946 para atender a los niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial y desde entonces, su misión ha sido velar por el cumplimiento de los derechos de todos los niños y niñas, particularmente de los más vulnerables y desprotegidos.

directrices, las cuales se distribuyen de manera lógica en nueve capítulos que determinan el objeto, los principios y orientaciones generales, el ámbito de aplicación de las directrices, las medidas necesarias para la prevención de la necesidad de acogimiento alternativo, las bases de la acogida, los procesos para la determinación de la modalidad de acogimiento más adecuada, las medidas y acciones para proveer el acogimiento, la determinación del acogimiento alternativo de niños que estén fuera de su país de residencia a más del acogimiento en situaciones de emergencia.

Las líneas directrices se constituyen como un instrumento internacional que no es vinculante para los Estados, sin embargo uno de sus principales objetivos es la promoción de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales relativos al bienestar de los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esta situación. Además define modalidades alternativas de cuidado con la siguiente finalidad:

- a) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción.
- b) Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo.
- c) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto.
- d) Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como privado, incluida la sociedad civil (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 2).

En este sentido, las Directrices se aplican básicamente para determinar el uso y las condiciones que debe tener el acogimiento alternativo formal de todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que han sido privados de su cuidado parental,

situación que se determina cuando un niño en la noche no está por lo menos bajo el cuidado de uno de sus padres por cualquier razón o circunstancia.

Se entiende por acogimiento formal, cuando la medida ha sido ordenada por una autoridad judicial o un órgano administrativo competente, dando como resultado que el cuidado del niño se lo realice en un centro de acogida público o privado, que hayan sido o no resultado de medidas judiciales o administrativas.

Sin embargo, las Directrices pueden ser también aplicadas al acogimiento alternativo informal siempre y cuando su modo de aplicación sea indicado expresamente, debido a que estas modalidades no son determinadas por una autoridad competente sino por la propia voluntad del niño, la voluntad de los padres u otra persona. Todo esto debido a que se reconoce la importante función que la familia extensa o la comunidad pueden llegar a tener en las situaciones de pérdida del cuidado parental como modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 26-28).

1.4.1 Responsabilidades de los Estados.

Para que los Estados puedan proteger a los niños y niñas que temporal o permanentemente se encuentren privados de su cuidado familiar, las líneas directrices sugieren que estos deben encaminar sus esfuerzos para proteger los derechos del mismo mediante la proporción de un acogimiento alternativo adecuado, ya sea mediante entidades públicas competentes o mediante la coordinación de esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 5), para lo cual los Estados están llamados a elaborar y aplicar, en el marco de su política general de desarrollo humano y social, políticas integrales de protección y bienestar que recojan los principios enunciados en las Directrices (Naciones Unidas, 2009, Directriz.7). Para determinar medidas de acogimiento formal e informal dirigidas a todos los niños y niñas sin cuidado parental, las mismas deben estar basadas en información fidedigna y datos estadísticos para responder de la mejor manera al contexto del país.

Las Directrices plantean que los Estados deben asignar todos los recursos financieros y humanos disponibles para garantizar la aplicación óptima y progresiva de sus indicaciones en los territorios respectivos. Así también se manifiesta que es tarea de los Estados facilitar la coordinación de esfuerzos entre las autoridades competentes y los diferentes ministerios que directa o indirectamente realicen actividades en pro del bienestar del niño y la familia (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 23).

Por otra parte los Estados deberían velar por el establecimiento de un mecanismo para poder determinar qué persona o entidad se hará cargo del acogimiento alternativo del niño, a quien se le investirá del derecho y la responsabilidad legal de tomar decisiones que respondan a su interés superior. Para esto, dicha responsabilidad legal deberá ser atribuida por una autoridad competente a más que deberá ser supervisada directamente por la misma o por medio de entidades formalmente acreditadas como por ejemplo organizaciones no gubernamentales (Naciones Unidas, 2009, Directriz.100-101- 68).

Con respecto a las modalidades de acogimiento, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para establecer las condiciones legales, políticas y financieras que permitan ofrecer adecuadas opciones de acogimiento alternativo (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 52) las cuáles deben ser compatibles con los principios establecidos en las Directrices. Es responsabilidad del Estado que todas las personas tanto naturales como jurídicas que participen en el acogimiento alternativo sean debidamente habilitadas y capacitadas para realizar esta tarea, quienes deben ser elegidas por las autoridades competentes y deben ser sujetas a revisión, supervisión y control, para lo cual se debería elaborar criterios adecuados para la evaluación de la idoneidad profesional y ética de estos actores, para que se les otorgue su respectiva acreditación (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 52-53-54). Por lo tanto los Estados están llamados a prestar especial atención para que se les brinde a los niños un servicio de calidad, con respecto a las aptitudes profesionales (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 70).

Para la determinación de la modalidad de acogida los Estados deberán elaborar y aplicar criterios adecuados para evaluar tanto la situación del niño como de la familia, para luego poder tomar la decisión relativa a la remoción de la guarda del

niño o niña. Es así que la decisión de acogimiento alternativo como de reinserción al medio familiar debe estar fundado en esta evaluación y debe ser adoptado por profesionales calificados y capacitados por una entidad competente (Naciones Unidas, 2009, Directriz.38-39). También se plantea la necesidad de contar con un marco normativo para que la remisión de un niño y niña en un entorno de acogimiento se atenga a un procedimiento estándar (Naciones Unidas, 2009, Directriz.73).

Ante las medidas de acogimiento, los Estados deberán garantizar el derecho del niño y la niña a la revisión periódica y minuciosa (se recomienda cada tres meses) de la idoneidad del cuidado y el trato que se le dé, teniendo en cuenta su desarrollo personal y las posibles variaciones de sus necesidades, para evaluar si esa medida sigue siendo oportuna y adecuada (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 66). Así mismo, una vez que se decida la reintegración del niño o niña a su medio familiar, deberá darse como un proceso gradual y supervisado, acompañado de medidas de seguimiento y apoyo para garantizar el bienestar del mismo (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 51).

Para respetar el derecho del niño a ser informado sobre su situación, que considera necesario que en cada país las autoridades competentes deban redactar un documento para enunciar los derechos de los niños que se encuentren en acogimiento alternativo, con la finalidad de que puedan comprender las normas, los reglamentos y objetivos del entorno de acogimiento, a más de sus derechos y obligaciones al encontrarse en estas modalidades alternativas de cuidado (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 71).

1.4.2 Principios a seguir.

Las Directrices plantean una serie de principios específicos que establecen ciertos enfoques y medidas básicas y globales que deberían determinar el accionar las entidades encargadas de aplicar las directrices en los diferentes Estados, para así responder de manera óptima según los estándares internacionales, a su obligación de proteger a los niños y niñas que por diferentes circunstancias hayan sido privados del cuidado de sus padres o estén en riesgo de perder su tutela.

Las Directrices planean los siguientes principios:

1.4.2.1 Principio de Necesidad:

En primera instancia se plantea que la modalidad alternativa de cuidado sea realmente necesaria, es decir, el accionar se debe fundar en el principio de “**necesidad**”, por lo que los Estados deben prevenir antes que nada las situaciones que causan la pérdida del cuidado parental. Consecuentemente están llamados a velar para que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 3) para fortalecer la unidad familiar y considerar la reintegración del niño y la niña como primera solución de intervención (Save the Children, 2012), es decir que los esfuerzos deben estar encaminados a que ellos permanezcan bajo la guarda de sus padres o, cuando sea el caso, de otros familiares cercanos.

En este sentido, los Estados deben elaborar y aplicar políticas de apoyo a las familias para que estas cumplan con sus responsabilidades hacia los niños y niñas, las mismas deben estar diseñadas para afrontar las causas fundamentales que ocasionan el abandono, la renuncia a su guarda y la separación familiar (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 32). Las políticas y programas deben ser elaborados para desarrollar en las familias las aptitudes, las capacidades y las herramientas que les permitan proveer la protección, el cuidado y el desarrollo de sus hijos (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 33). Para esto los Estados deberían proveer servicios de mejora del medio familiar tales como programas de educación parental, oportunidades de empleo y de generación de ingresos, asistencia social, servicios de guardería, mediación y conciliación, tratamiento de toxicomanía, ayuda económica, servicios para los padres e hijos que sufren algún tipo de discapacidad, entre otros.

Los esfuerzos de los gobiernos como de las organizaciones competentes en esta temática deben ser encaminados para utilizar diversos métodos y técnicas para apoyar a las familias que se adapten a las necesidades que pueden sucintar a lo largo del proceso de apoyo, tales como las visitas domiciliarias, reuniones de grupo con otras familias, discusiones de casos y asunción de compromisos por parte de la familia intervenida, etc., con la finalidad de mejorar las relaciones intrafamiliares y las relaciones de la familia en cuestión dentro de la comunidad (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 34).

Además, se considera responsabilidad de los Estados apoyar el cuidado de los hijos e hijas en familias donde esta capacidad sea limitada por algún tipo de discapacidad, drogodependencia y alcoholismo, asimismo los gobiernos deben prever que las familias no sufran ningún tipo de discriminación basada en cualquier condición ya sea del hijo o hija como de los padres, tales como la pobreza, el origen étnico, orientación sexual, discapacidad mental o física, etc. (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 9).

Por otra parte, el principio de necesidad prevé que los Estados generen mecanismos para evitar que los niños y niñas ingresen a las modalidades alternativas de cuidado, que sean capaces de garantizar que ingresen únicamente al sistema de modalidades alternativas de cuidado cuando todos los medio posibles para mantenerlos con sus padres o familia ampliada hayan sido agotados (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, & Quinn, 2012, pág. 23). En estos casos, la medida tomada deberá buscar siempre ser determinada por el menor tiempo posible, a más de que se buscará como prioridad mantener al niño o niña lo más cerca de su lugar de residencia con la finalidad de facilitar el contacto con su familia y promover una reintegración a la misma, para lo cual la decisión de remoción deberá ser analizada periódicamente con el fin determinar su pertinencia de la modalidad de acogimiento adoptada (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 13).

Por otra parte según la Corte Interamericana de Derechos Humanos este principio se relaciona a la necesidad de aplicar una medida de protección por la gravedad de las condiciones en las que se encuentra el niño, niña o adolescente o por la urgencia de proveerle un entorno seguro. Estimando de esta manera que los factores de la gravedad y de la urgencia puede ameritar la intervención inmediata de las autoridades, lo que no quiere decir que la medida será justificada oportunamente ya que esta decisión debe fundamentarse en evaluaciones técnicas realizadas por parte de expertos. En el marco de la evaluación se deberá tomar en cuenta las condiciones y circunstancias individualizadas de la familia y del niño, con el fin de justificar el beneficio para el niño de la separación de su familia a más de evidenciar las causas que incitación la medida de acogimiento (Comisión Interamericana de Derechos Humanos , 2013).

1.4.2.2 Principio de Idoneidad

Por otra parte las directrices plantean el principio de “**idoneidad**”, que enfatiza la importancia de analizar y tomar en cuenta la adecuada aplicación de esta medida en función de las necesidades específicas de cuidado y protección del acogido, por lo que se refiere básicamente al servicio de calidad que se les debe brindar a los niños y niñas que efectivamente requieran de una modalidad alternativa de cuidado. Esto significa que todas las modalidades de cuidado deben cumplir con estándares mínimos generales para velar por la seguridad, el bienestar y el desarrollo de los niños y niñas en acogimiento alternativo (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, & Quinn, 2012, pág. 23). Es por esto que los esfuerzos deben estar dirigidos para garantizarles un hogar estable en donde se puedan satisfacer sus necesidades básicas (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 11) en un ambiente donde se lo trate con dignidad y respeto, donde se le proporcione una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 12), un hogar donde pueda cubrir sus necesidades afectivas.

Las personas o entidades acogedoras deberán velar por que los niños y niñas que se encuentren a su cargo reciban una alimentación sana y nutritiva en cantidad suficiente según los hábitos alimenticios del mismo (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 82), también deberán promover su salud y proveer asistencia médica en caso de necesitarlo. Además los niños y niñas deberán tener acceso en todo momento a la enseñanza escolar y extraescolar en entornos educativos de la comunidad local (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 83-83).

Los acogedores deberán velar por el derecho al desarrollo mediante el juego y las actividades de esparcimiento, el derecho a una vida religiosa y espiritual, el derecho a ser escuchado, el derecho a la intimidad, que comprende la disposición de los medios para satisfacer sus necesidades sanitarias y de higiene, entre otros más.

Por otra parte, el alojamiento que se les provea deberá cumplir con requisitos de salud y seguridad (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 90) se deberán contar con mecanismo que no permitan el secuestro, el tráfico, la venta y cualquier forma de explotación. Además se debe velar por que el niño y la niña no sea estigmatizado por su condición

de acogido; se debe procurar que no sea identificado como un niño o niña que se encuentra en esta situación, para esto es preciso que se de atención a la edad, el grado de madurez y de vulnerabilidad de cada uno.

Los Estados deben realizar todas las medidas necesarias para que en las modalidades de acogimiento se impida a toda costa situaciones de tortura, tratos crueles, medidas de aislamiento, cualquier tipo de violencia física o psicológica que ponga en peligro su salud física o mental. Finalmente los niños y las niñas acogidos deberán tener acceso a mecanismos para que puedan notificar sus quejas o inquietudes con respecto al trato que reciben en sus nuevos hogares, a más de esto, deberán tener acceso a una persona de confianza designada por las autoridades competentes y con el acuerdo del niño y la niña, para que este pueda con total confianza hablar sobre su situación (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 96-98).

1.4.2.3 El interés superior del niño

Como se analizó con anterioridad el “interés superior del niño” al ser vinculado con la concepción del niño, niña o adolescentes como sujeto de derechos, garantiza la consideración primordial del ejercicio de los derechos de la población infantil y adolescente, por lo que, toda ley, norma, política o programa que afecte a los niños como grupo o colectivo debe guiarse por el criterio del “interés superior del niño”, es así que los países que adopten este principio como rector en materia de infancia y adolescencia deben aplicarlo a todas las normativas, regulaciones y programas que erijan según sus facultades en relación a la prevención y protección frente a las situaciones en las cuales los niños se puedan ver privados de los cuidados parentales (Comité de los Derechos del Niño, ONU, 2013, pág. 70).

Tomando en cuenta la situación de los menores de edad que están a punto de perder el cuidado parental o que lo han perdido el “interés superior del niño” se establece como el punto de referencia para que se asegure de manera efectiva y plena sus derechos, a más del correcto desarrollo integral y armonioso del niño, niña o adolescente en la modalidad alternativa que se haya determinado para la restitución de su derecho.

Por consiguiente, en los casos en que se determine la necesidad de aplicar una medida de acogimiento como última instancia, el legislador, los jueces, las autoridades públicas y todos los centros de acogimiento deberán tomar como consideración primordial y fundamental el interés superior del niño al momento de adoptar cualquier decisión relativa a las medidas destinadas a proteger al niño acogido. Es así que este principio debe ser considerado adecuadamente en el momento de regular, aplicar, supervisar y revisar la idoneidad de las medidas de protección (Comisión Interamericana de Derechos Humanos , 2013, pág. 71).

En el ámbito de las modalidades alternativas de cuidado es evidente que se debe tomar en cuenta este principio, por lo que las Directrices constantemente hacen referencia al “interés superior del niño”, donde se considera a este criterio como indispensable para determinar las medidas más idóneas a fin de satisfacer las necesidades de los niños y niñas que se encuentren privados de su cuidado parental o estén en riesgo de perderlo (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 6).

Es así que todas las decisiones, iniciativas y soluciones se deben fundar en este principio, las mismas deben adoptarse caso por caso a fin de garantizar su seguridad y protección, considerando además que el niño o niña sea consultado en todas las fases de forma adecuada según su desarrollo evolutivo, a más que se le deberá proporcionar toda la información necesaria para que pueda ser consciente de su situación y consecuentemente pueda manifestar su opinión (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 56).

Frente a este tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observa que la correcta determinación de cuál sea el interés superior del niño en cada situación que demande una medida de acogimiento deberá realizarse en base a la comprobación y evaluación objetiva de las condiciones en las que se encuentra el niño, niña o adolescente y la afectación que las mismas tienen en el goce de sus derechos, su bienestar y desarrollo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos , 2013, pág. 72). Es así que el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que la determinación de este principio no debe realizarse “in abstracto” o de modo solamente normativo, es así que la determinación de cuál será el interés superior del niño deberá realizarse de modo razonado y estar justificado según el contexto y realidad específica del niño,

niña o adolescente en cuestión, así como quedar oportunamente sustentado en el procedimiento, con la documentación que fuera relevante y pertinente.

Por consiguiente en las Directrices se insta a los Estados a que la decisión sobre la necesidad de un acogimiento alternativo debe responder al interés superior del niño, por lo tanto debe ser el resultado de un procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo adecuado y reconocido, con garantías jurídicas. Este procedimiento debería basarse en una evaluación, planificación, y revisión rigurosa caso por caso, haciendo uso de mecanismos y estructuras establecidas con la intervención de especialistas debidamente calificados. Todo esto para brindar al niño y niña un servicio que tenga en cuenta sus necesidades y características individuales, para generar soluciones inmediatas, así como para velar por su cuidado y desarrollo a largo plazo, las cuales deberán abarcar las características individuales del niño y la niña, sus antecedentes étnicos, culturales, lingüísticos, religiosos e históricos (Naciones Unidas, 2009, Directriz.56-57).

CAPÍTULO II: MARCO INSTITUCIONAL ECUATORIANO CON RESPECTO A LAS “LÍNEAS DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS”.

2.1 Contexto normativo del país:

La República del Ecuador al formar parte de las Naciones Unidas firmó la Convención de Derechos del Niño el 26 de enero de 1990 y ratificó su texto sin ninguna enmienda el 23 de marzo de 1990, el cual posteriormente entró en vigor en el territorio ecuatoriano el 2 de septiembre de 1990 de conformidad con el artículo 49 de la Convención.

Al ser este un instrumento vinculante genera compromisos que deben ser asumidos por el Estado, que está llamado a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.” (Art. 4 CDN). Es así que en el presente apartado se analizará cómo el derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes, el derecho a la protección y asistencia especiales del Estado a aquellos que se encuentren privados de su medio familiar (art.20) y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado son reflejados en la legislación del país, las políticas públicas y en el accionar de las instituciones competentes en esta temática.

2.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador 1998

La Constitución de 1998 al ser la Carta Magna que adoptó el Ecuador ocho años después de ratificada la Convención implementó dentro de su contenido las medidas legislativas para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes según sus compromisos adquiridos con la ratificación de la CDN. Es así que en la sección quinta de la Constitución tanto la infancia como la adolescencia son definidas como parte de “los grupos vulnerables”, quienes según el artículo 47 recibirán atención prioritaria preferente y especializada. Se determina además que es obligación del

Estado, la sociedad y la familia, promover como máxima prioridad el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. Para esto se aplicará el principio del interés superior del niño en donde sus derechos prevalecerán sobre los demás (Const., 1998, art 48).

En el artículo 49 determina que los niños, niñas y adolescentes gozarán de los derechos comunes al ser humano, además de los específicos de su edad. Con respecto a la familia en el mismo artículo se consagra que el Estado les asegurará y garantizará el derecho a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria (Const., 1998, art. 49).

En la sección tercera de la Constitución, referente específicamente a la familia se proclama que “el Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan íntegramente la consecución de sus fines” (Const., 1998, art. 37), para lo cual se protegerá el matrimonio, la maternidad y el hacer familiar. Además, el Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia en el ejercicio de sus obligaciones (Const., 1998, art. 40) y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos.

La Constitución de 1998 da un especial reconocimiento a la población infantil y su relación con la familia, según Farith Simon esto se debe a que en el año de 1996 el Movimiento por los Derechos de la Niñez generó peticiones para la reforma a la Constitución con la finalidad de asegurar la existencia de normas específicas para la infancia, logrando que se determine que todos los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos y los demás específicos de su edad, recociéndose también ciertos principios y derechos específicos para este grupo poblacional como el caso del principio de “interés superior del niño” (Simon, 2004, pág. 5).

Si bien según el autor se dieron importantes avances con esta Carta Magna, en la temática de las modalidades alternativas de cuidado no se puede identificar ninguna pronunciación clara al respecto, sin embargo se prioriza el resguardo del cumplimiento de los fines de la familia para con sus miembros, determinando primordialmente la

necesidad de que los adultos cumplan sus funciones de tutela con respecto a sus hijos e hijas, lo que no garantiza de manera directa el derecho específico de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia.

2.1.2 Constitución de la República del Ecuador 2008.

Transcurridos 10 años en el país se aprueba mediante referéndum la Constitución de 2008 que fue redactada por la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, Manabí. Dicha Carta Magna posee un total de 444 artículos que presentan una serie de innovaciones importantes con respecto a la Constitución de 1998, donde, entre otras cosas, se destaca el desarrollo del contenido de los derechos ya reconocidos por el Estado Ecuatoriano y la introducción de nuevos derechos, a más que fortalece las garantías para poder exigir el cumplimiento de los mismos.

Es así que para poder determinar con mayor precisión los cambios que la normativa ecuatoriana ha adoptado a favor de la niñez, la adolescencia y la familiar a continuación se realizará una tabla comparativa entre los derechos reconocidos en la Constitución de 1998 y la Constitución de 2008 en torno a la temática analizada.

Tabla 1: Comparación Constitución Política de la República del Ecuador 1998 y Constitución de la República del Ecuador 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador 1998	Constitución de la República del Ecuador 2008
Los derechos de la niñez y adolescencia se encuentran dentro del capítulo cuarto “De los Derechos económicos, sociales y culturales”, aquí se establece que los niños y adolescentes se encuentran dentro de “los grupos vulnerables” por lo que recibirán atención prioritaria, preferente y especializada en el ámbito público y privado (Const., 1998, art. 47).	Los derechos de la niñez y adolescencia se encuentran dentro del capítulo tercero correspondiente a los “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, donde se establece que las niñas, los niños y adolescentes recibirán atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado (Const., 2008, art. 35).
Será obligación del Estado, la sociedad y la familia, promover con máxima prioridad el desarrollo integral de niños y adolescentes y	El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el

<p>asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños, y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás (Const., 1998, art. 48).</p>	<p>ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas (Const., 2008, art. 44).</p> <p>Se añade:</p> <p>Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales (Const., 2008, art. 42.2).</p>
<p>En el artículo 49 se reconoce el derecho a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria (Const., 1998, art. 49).</p>	<p>En el artículo 45 se les reconoce el derecho a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria. A más que se reconoce el “derecho a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar” (Const., 2008, art. 45).</p>
	<p>En el artículo 46 se menciona que el Estado adoptará medidas para asegurar a las niñas, niños y adolescentes “protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad” (Const., 2008, art. 46.8).</p>
<p>Art. 52.- El Estado organizará un sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia, encargado de asegurar el ejercicio y garantía de sus derechos. Su órgano</p>	<p>Art. 341.- 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, en</p>

rector de carácter nacional se integrará paritariamente entre Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas. Formarán parte de este sistema las entidades públicas y privadas. Los gobiernos seccionales formularán políticas locales y destinarán recursos preferentes para servicios y programas orientados a niños y adolescentes (Const., 1998, art. 52).

particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia 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 (Const., 2008, art. 341).
Art. 342.- **El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema** (Const., 2008, art. 342).

Art. 37.- El Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar. El matrimonio se fundará en el libre consentimiento

Art. 67.- **Se reconoce la familia en sus diversos tipos**. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.
Se establece que: **“El matrimonio es la unión entre hombre y mujer”**, se fundará en el libre

<p>de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges (Const., 1998, art. 37).</p>	<p>consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal” (Const., 2008, art. 67).</p>
<p>Art. 40.- El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos (Const., 1998, art. 40).</p>	<p>En el artículo 69 se establece que para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia se:</p> <p>1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo.</p> <p>4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa (Const., 2008, art. 69).</p>

Fuente: Constitución Política de la República del Ecuador 1998, Constitución de la República del Ecuador 2008.

Elaborado por: Daniela Samaniego.

Con se puede observar la Constitución de 2008 introduce un salto cualitativo importante en materia de derechos de la niñez y la adolescencia en el país, en primera instancia porque se pasa de una doctrina de “situación irregular del niño” que los concibe básicamente como objeto de protección por una condición de vulnerabilidad, a un doctrina “de protección integral” donde los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho cuya etapa de vida necesita protección y atención especiales además de las garantías y derechos que goza cualquier ciudadano, dando paso a una universalización del derecho de la niñez y adolescencia como un derecho que protege el ciclo de vida de la totalidad de niños, niñas y adolescentes de país (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014).

Por lo que marca la pauta para pasar de un sistema que hace uso de la violencia, pobreza, vulnerabilidad, etc., para abordar y destinar recursos encaminados básicamente la restitución de derechos de la niñez y adolescencia, a un sistema que interviene de manera integral y especializada demandando una inversión máxima de esfuerzos y recursos permanentes para protegerlos durante su ciclo de vida, lo que implica en primera instancia la generación de condiciones adecuadas para la protección integral, donde se reconoce que los niños, niñas y adolescentes requieren desarrollarse en un ambiente familiar y afectivo, que les permita no solo satisfacer sus necesidades de supervivencia sino también sus necesidades sociales afectivo-emocionales y culturales.

Por otra parte, se evidencia un reconocimiento al hecho de que tanto los niños como las niñas tienen necesidades diferenciadas que requieren atención específica según su sexo o género.

Por su parte en ambas constituciones se reconoce el derecho de la niñez y adolescencia a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria, por lo que se prevé la protección las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones para con sus hijos. En la Constitución de 2008 se evidencia además la obligatoriedad del cuidado, crianza, alimentación, educación, desarrollo integral y protección de los derechos de parte de los padres para sus hijos e hijas.

En la temática referente al matrimonio, se considera un retroceso el hecho de que en la constitución de 2008 respecto a la de 1998 incluya la definición de matrimonio como unión exclusiva de un hombre y una mujer, lo que califica como una limitación expresa que la anterior constitución no contenía (Grijalva, 2009).

En la temática de protección especial, relativo al cuidado alternativo que debe brindar el Estado a los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental, en la Constitución del 2008 se especifica de manera expresa que se adoptarán medidas para protegerlos y asistirlos en caso de que sus progenitores se encuentren privados de su libertad (Art. 46.8), lo que una u otra manera evidencia la responsabilidad asumida por

el Estado de asistir a los niños, niñas y adolescentes que hayan perdido el cuidado parental o estén en riesgo de perderlo.

2.1.3 Código de la Niñez y Adolescencia

El Código de la Niñez y Adolescencia nace por la necesidad de reformar el “Código de Menores” establecido en 1992 el cual demostró su inadecuación con los principios y contenidos de la CDN (CRC/C/3/Add.4, pág. 31). El Código de la Niñez y Adolescencia que tiene categoría de ley orgánica fue publicado por la Ley No. 100 en el Registro Oficial 737 el 3 de enero del 2003 y entró en vigencia en el territorio ecuatoriano después de transcurridos ciento ochenta días, es decir el 3 de julio de 2003.

Dicho código dispone en su artículo primero que “la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad, y equidad. Para este efecto, regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas, y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos, conforme al principio de interés superior de la niñez y la adolescencia y a la doctrina de protección integral” (Congreso Nacional del Ecuador, 2003).

La temática de la familia y su relación con los niños, niñas y adolescentes es ampliamente abordada a lo largo del Código. En primera instancia dentro del título referente a las definiciones se considera que la familia es el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente (Art. 9), por lo que el Estado tiene el deber prioritario de definir y ejecutar políticas, planes y programas que apoyen a la familia a cumplir con sus responsabilidades específicas (Art 10). Se reconoce además que la familia forma parte de los derechos de supervivencia de los niños, niñas y adolescentes, por lo que se establece que este grupo poblacional tiene derecho a vivir y desarrollarse en su familia biológica, por lo que el Estado, la sociedad y la familia deben adoptar prioritariamente medidas apropiadas que permitan su permanencia en el entorno familiar, donde se debe

proporcionar al niño, niña o adolescente un clima de afecto y comprensión que permita el respeto de sus derechos y su desarrollo integral. Sin embargo cuando esto no sea posible, se determina que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a otra familia, de conformidad con la ley (Art 22).

En el libro segundo denominado “El niño, niña y adolescente en sus relaciones de familia” se determina que tienen derecho a conocer a sus progenitores, a ser cuidados por ellos y a mantener relaciones afectivas permanentes, personales y regulares con ambos, ya que la familia es reconocida como el núcleo básico de la formación social, y el medio natural y necesario para el desarrollo integral de sus miembros, principalmente los niños, niñas y adolescentes (Art. 96).

Con respecto a las modalidades alternativas de acogimiento, en el artículo 22 se establece que “el acogimiento institucional, el internamiento preventivo, la privación de libertad o cualquier otra solución que los distraiga del medio familiar, debe aplicarse como última y excepcional medida” (Art. 22). A esta razón en el título VI se establece cuáles serán las medidas de protección para proporcionar el cuidado parental a niños privados de su medio familiar, definiendo que se entiende como medidas de protección las “acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos (derecho a la familia) por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente” (Art 215).

En el Código se clasifican las medidas de protección en sede administrativa y judicial. La primera hace referencia a los esfuerzos encaminados a prevenir la inserción del niño, niña o adolescente a modalidades que impliquen la separación de su familia biológica, por lo que las segundas son medidas que suponen la separación cuando se han fallado los esfuerzos de restituir el vínculo familiar.

Las personas autorizadas para la determinación de estas medidas judiciales son los Jueces de la Niñez y Adolescencia, mientras que las medidas administrativas pueden ser dispuestas indistintamente, por los Jueces de la Niñez y Adolescencia y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, (Art 218). Por su parte el seguimiento, la

revisión, evaluación y revocatoria de las medidas adoptadas será responsabilidad de las entidades que las han dispuesto, es decir las Juntas de Protección de Derechos y los Jueces de la Niñez y Adolescencia. Las medidas pueden ser sustituidas, modificadas o revocadas por la autoridad que las impuso (Art 219).

Según el Código se constituyen como medidas administrativas de protección:

- a. Las acciones educativas, terapéuticas, psicológicas o materiales de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos.
- b. La orden de cuidado del niño, niña o adolescente en su hogar;
- c. La reinserción familiar
- d. La orden de inserción del niño, niña o adolescente o de la persona comprometida en la amenaza o violación del derecho, en alguno de los programas de protección que contempla el Sistema.
- e. El alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho o garantía, del lugar en que convive con el menor afectado, y.
- f. La custodia de emergencia del niño, niña o adolescente afectado, 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. (Art 217)

Por su parte se constituyen como medidas judiciales:

a) El acogimiento familiar:

El acogimiento familiar es una medida temporal que tiene como finalidad brindar a un niño, niña o adolescente privado de su medio familiar, una familia idónea y adecuada a sus necesidades, características y condiciones. Durante la ejecución de esta medida, se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, prevenir el abandono y procurar la inserción del niño, niña o adolescente a su familia biológica, involucrando a progenitores y parientes. (Art. 220).

Se establece que la medida de acogimiento familiar deberá cumplir con condiciones como: ejecutarse en hogares calificados por una autoridad competente, efectuarse en viviendas que permitan al niño, niña o adolescente participar en su vida comunitaria, asegurar la seguridad y estabilidad emocional

del niño, niña o adolescente, además se debe garantizar que sus relaciones se desarrollen en un contexto familiar y sean personalizadas, de forma que se posibilite la construcción de su identidad y el desarrollo de la personalidad (Art. 222).

El acogimiento familiar termina únicamente cuando se haya dado la reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica, por la adopción, la emancipación legal, o como resultado de la resolución de la autoridad que dispuso la medida (Art. 229)

Esta modalidad se llevará a cabo a través de familias registradas en una entidad de atención autorizada para realizar estos programas, entidad que deberá presentar un programa de formación para las personas y familias acogientes (Art. 224), las mismas que deben garantizar la protección y desarrollo integral del niño, niña o adolescente, preferentemente dentro de su etnia, pueblo o cultura.

Las entidades que ejecuten programas de acogimiento familiar deberán asumir la representación legal del niño, niña o adolescente acogido, debe presentar oportunamente a las autoridades competentes un proyecto integral de atención al niño, niña o adolescente acogido y velar por su cumplimiento. Procurar el fortalecimiento de los lazos familiares y la superación de las causas que motivaron la medida. A más de informar periódicamente a la autoridad competente la situación general del acogido o, en cualquier momento si cambian las circunstancias que motivaron la medida, para que ésta la ratifique, modifique o termine (Art. 226).

En esta medida se “prohíbe la obtención de lucro como consecuencia del acogimiento familiar” (Art. 230), en estos casos la única persona que tiene derecho a recibir un aporte económico es el niño, niña o adolescente que se encuentre en acogimiento familiar, recibirá dinero por parte de sus familiares hasta el tercer grado de consanguinidad, en imposibilidad de éstos, por parte del Estado y los gobiernos seccionales (Art. 223).

b) Acogimiento institucional

Es una medida transitoria de protección que se implementa en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas. Durante la ejecución de esta medida, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, 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 (Art. 232).

El acogimiento institucional termina en primera instancia por la reinserción del niño, niña y adolescente en su familia, por la determinación de un acogimiento familiar, la adopción, la emancipación legal del acogido; y por la resolución de la autoridad que lo dispuso (Art 233). Para efectos de la aplicación de esta medida se deberán tomar las mismas normas del acogimiento familiar como los deberes y obligaciones del acogiente, la contribución económica, así como la prohibición de lucro (Art 234), las mismas que fueron expuestas con anterioridad.

a) La Adopción.

Si bien el Código de la Niñez y Adolescencia consagra la adopción como una medida encaminada a restituir el derecho a vivir en familia, para esta investigación no se la va a analizar a profundidad por el hecho de que las líneas directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños se enfoca básicamente en el acogimiento formal y el alternativo, por otra parte en el marco internacional esta temática se encuentra establecida de manera particular en el “Convenio de la Haya Sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional”.

En el contexto nacional la modalidad de adopción se encuentra regulada en el segundo libro del Código de la Niñez y Adolescencia, en el capítulo VII denominado “De la adopción”, en donde se desarrolla a gran medida las reglas generales y principios que guían la adopción, se establece detalladamente la fase administrativa a llevarse en estos casos y en el mismo sentido la fase judicial. Estipulando además los principios y procedimientos para la adopción internacional.

Son muchas las innovaciones que introduce el Código de la Niñez y la Adolescencia, desde el uso de nuevos conceptos como el empleo de niños, niñas y adolescentes en lugar de únicamente el término “niño” para referirse a todo este grupo poblacional, hasta el desarrollo de normativas para la consolidación de una institucionalidad encargada de promover y garantizar los derechos enunciados a lo largo del mismo; establece una serie de condiciones institucionales, administrativas y económicas para que las normas declaradas se concreten en realidades, es decir hay una serie de garantías destinadas a reducir la distancia que existe entre lo declarado y la realidad. Aspecto que aporta de manera significativa a la posibilidad de garantizar y aplicar los derechos ya reconocidos en cuerpos normativos anteriores como la CDN y la Constitución.

Por otra parte el Código se presenta como una ley integral ya que contempla en su texto tanto los derechos, como los responsables y mecanismos de protección y garantía de estos derechos (Simon, 2004, pág. 12). También es “integral” porque recoge plenamente la doctrina de la protección integral, es decir que concede a los niños, niñas y adolescentes derechos de sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación, en los cuales no se contempla únicamente la satisfacción de sus necesidades materiales sino también afectivas. Por otra parte los considera como sujetos plenos de derechos por tanto se busca garantizar su desarrollo, enfatizando su condición de ser humano, sin dirigirse exclusivamente a aquellos niños y adolescentes que tienen carencias o cuyos derechos han sido violados (Simon, 2004, pág. 13)

Con respecto a la familia y a las modalidades alternativas de cuidado el Código amplía de manera significativa los enfoques y mecanismos que se deben emplear para asegurar a los niños, niñas y adolescentes su derecho a la familia como medio fundamental para su desarrollo integral y el derecho a ser protegidos en caso de no contar con una. En este caso se introduce por primera vez cuales son los aspectos que se deben considerara para emplear medidas de acogimiento, estableciendo las entidades encargadas de determinar estas mediadas como idóneas en relación a la situación del niño, además establece qué condiciones se debe otorgar al niño en las

medidas de acogimiento, se establecen las obligaciones que deben cumplir las entidades y personas involucradas en un acogimiento, etc.

2.2 Políticas públicas para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar.

2.2.1 Plan Nacional del Buen Vivir - PNBV

En cuanto a los instrumentos de Política Pública, el Plan Nacional del Buen Vivir se constituye desde el 2007 como una guía para la planificación de todo el territorio nacional en los diferentes niveles de división político administrativa, el cual es elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SEMPADES) e implementado como un una hoja de ruta a la cual se deben ajustar todas las políticas, programas y proyectos públicos con la finalidad de encaminar y sumar esfuerzos para el cumplimiento de objetivos determinados mediante un análisis contextual del país, propuestos para no duplicar esfuerzos y no malgastar recursos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y bienestar social.

En el PNBV vigente (2013-2017) se garantiza los derechos y principios reconocidos en la Constitución de 2008, y promueve la igualdad en la diversidad y la no discriminación para lograr una vida digna. Los derechos de la niñez y adolescencia se acogen principalmente en el Objetivo dos correspondiente a “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”. En dicho objetivo, entre otras cosas más, se establece que el Estado debe brindar protección, atención y cuidado a los grupos de atención prioritaria, entre ellos los niños, niñas y adolescentes para quienes de manera particular se debe fortalecer los sistemas de cuidado y atención integral.

Se prevé que para el periodo 2013-2017 se implementen políticas para la primera infancia como una prioridad de la política pública del Estado, para lograr de esta manera el desarrollo integral. Para esto se considera que el desafío actual está en fortalecer la estrategia de desarrollo integral de la primera infancia, tanto en el cuidado prenatal como en el desarrollo temprano (hasta los 36 meses de edad) y en la educación

inicial (entre 3 y 4 años de edad), que son las etapas que condicionan el desarrollo futuro de la persona (SENPLADES, 2013, pág. 119).

Es así que en el PNBV se plantean las siguientes políticas y lineamientos estratégicos:

2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos

Estrategias:

a. Desarrollar y fortalecer los programas de protección especial desconcentrados y descentralizados, que implican amparo y protección a personas en abandono, en particular niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y que incluyen la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil.

e. Generar e implementar estándares de calidad y protocolos de atención para los servicios de protección especial prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias.

m. Generar mecanismos que garanticen el derecho a niños, niñas y adolescentes a pertenecer a una familia, agilizando los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo (SENPLADES, 2013, pág. 125)

2.8. Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria, en todo el territorio nacional, con corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia

Estrategias:

a. Generar e implementar estándares de calidad para los servicios a grupos de atención prioritaria prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias, con pertinencia cultural y geográfica.

b. Consolidar procesos de planificación participativa para perfeccionar el sistema de atención especializada, de acuerdo con la dinámica demográfica y con la pertinencia cultural y de género.

d. Generar mecanismos de corresponsabilidad social, familiar y comunitaria en la gestión de los ámbitos de salud, educación, participación ciudadana y cuidado a grupos prioritarios.

e. Generar mecanismos de apoyo y desarrollo de capacidades para familiares a cargo del cuidado de grupos de atención prioritaria (SENPLADES, 2013, pág. 126)

2.9. Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años

Estrategias

c. Diseñar e implementar mecanismos que fomenten la corresponsabilidad de la familia y la sociedad en el desarrollo infantil integral (SENPLADES, 2013, pág. 127)

Según el PNBV las políticas públicas, los programas y acciones del Estado que trabajen sobre la primera infancia (niños menores de 5 años) estarán encaminadas a formar un sistema de cuidado y atención integral, tanto en el cuidado parental como en los procesos de educación. Para esto se pretende generar mecanismos de apoyo y desarrollo de las capacidades familiares con la finalidad de que puedan otorgar a la infancia un desarrollo integral. A estos esfuerzos se los puede considerar como pertinentes con respecto a las Directrices ya que están encaminados al fortalecimiento de la unidad familiar, consecuentemente a prevenir la pérdida del cuidado parental.

Por otra parte también se prevé el fortalecimiento de los programas de protección especial para generar estándares de calidad en los servicios brindados, los mismos que deben tomar en cuenta la pertinencia cultural, geográfica, demográfica y de género, que según las directrices son aspectos indispensables para lograr el principio de idoneidad.

2.2.2 Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

A partir de 2003, con la creación del Código de la Niñez y Adolescencia y la conformación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Estado

ecuatoriano construyó políticas que contemplan los derechos de niños, niñas y adolescentes. Es así, que en octubre de 2004 el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia aprobó el Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, constituyéndose de esta manera en el primer documento de planificación con enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes (CRC/C/ECU/4, página 18).

El Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia fundamenta y define las políticas, metas y estrategias que orientarán la acción pública y privada a favor del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Se constituye como una herramienta indispensable para la generación de planes, programas y proyectos encaminados a proteger a este grupo poblacional (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004, pág. 3), además es un instrumento guía para la construcción y ejecución del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral.

El Plan determina los grandes compromisos y objetivos para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes en un plazo de 10 años. Uno de los objetivos más importantes es el establecimiento de directrices nacionales y locales, de carácter obligatorio, tanto para las entidades públicas y privadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las políticas y el plan de acción (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004, pág. 10).

Dentro de sus objetivos generales de acción está el fortalecimiento de las capacidades y vínculos afectivos de las familias, como espacio sustancial que cumple el papel fundamental de protección a niños, niñas y adolescentes (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004, pág. 24); razón por la cual dentro de sus principios y lineamientos generales se prevé que la protección a las familias constituye un eje transversal del Plan. Según este, “lo anterior supone pasar del débil reconocimiento a las familias que ha caracterizado el quehacer institucional de la niñez y adolescencia y motivar a una presencia más notable en la definición y concreción de todas las políticas de protección integral” (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004, pág. 18), todo esto debido al reconocimiento del espacio familiar como la condición fundamental para el desarrollo humano integral, emocional e intelectual.

El Plan Decenal establece políticas y metas dirigidas a la población infantil y adolescente a las que se dividen en 4 grupos según su rango de edad, basado en sus necesidades y condiciones, para así determinar políticas apropiadas y eficientes según el contexto en el que se desarrolla cada rango de edad.

a) Políticas de protección integral de niños y niñas “menores de 6 años”.

Según el análisis del contexto de la primera infancia con respecto a las modalidades alternativas de cuidado, en el Plan se menciona que en el periodo de creación del mismo se identificó una tendencia creciente a dar en adopción internacional a los niños y niñas privados de su medio familiar, en donde el acogimiento familiar y la restitución a las familias biológicas ha sido una medida reciente, con poca cobertura, sin financiamiento necesario, sin normas suficientes, ni las capacidades técnicas adecuadas en los servicios de acogimiento. Llegando a la conclusión de que se ha generado una crisis en esta área.

Por lo que se prioriza la generación de orientaciones para garantizar que los niños, niñas y adolescentes gocen de la vida en familia y su protección mediante las siguientes políticas, metas y estrategias:

Política 7: Garantizar que las familias cuenten con los conocimientos y destrezas necesarias que les permita criar a sus hijos e hijas promoviendo al máximo sus capacidades emocionales, intelectuales, sociales y morales con sentido de equidad e inclusión, en un ambiente de afecto y estimulación.

METAS:

A) 50% de familias de niños y niñas menores de seis años participantes en programas de educación familiar.

- **ESTRATEGIAS:**

- a. Ampliación de cobertura en los programas de capacitación orientados a familias promoviendo en su ejecución un rol rector de Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y seleccionando a las familias que más necesitan.

- b. Vigilancia social para garantizar que asistan las familias que más necesitan de estos programas (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004).

Política 8: Garantizar a los niños y niñas un hogar donde vivir en condiciones de seguridad, identidad, libre de violencia y con estabilidad emocional, así como las condiciones fundamentales de protección.

METAS:

- A. Incremento en un 80% el porcentaje para que niños y niñas privados temporalmente del medio familiar dispongan de acogimiento familiar.

- ESTRATEGIAS:

- a. Promoción de programas educativos y comunicacionales que contribuyan a la difusión de conocimientos que promuevan la importancia de la solidaridad social e impulsen las estrategias del acogimiento y de la adopción nacional.
- b. Capacitación a familias y a organizaciones de apoyo para el acogimiento (familias acogientes y modelos comunitarios).
- c. Establecimiento de mecanismos de seguimiento a los procesos de acogimiento a fin de garantizar el bienestar de los niños y niñas.
- d. Aseguramiento de recursos económicos a través de becas para acogimiento familiar.
- e. Vigilancia al cumplimiento del rol emergente y temporal de los modelos de acogimiento institucional.
- f. Rehabilitación a la familia de la que ha sido separado temporalmente el niño o niña por causa legal (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004).

b) Políticas de protección integral de niños y niñas de 6 a 12 años.-

Según el Plan Decenal los niños y niñas de entre 6 a 12 años requieren ser protegidos y valorados, para lo cual es necesario contar con las mejores condiciones de salud, alimentación, buen trato, apoyo familiar, etc. Es así que las políticas de protección integral para este grupo generacional cuenta con un actor integral para asegurar la

protección y promoción de sus derechos, tal es el caso de la familia, que por su importancia es indispensable en aspectos como la vida escolar, la alimentación, la conformación de un código de valores y en la formación de la personalidad del niño y la niña.

Por lo tanto el Plan reconoce que asegurar las mejores condiciones socioeconómicas a las familias constituye una tarea prioritaria para el Estado, con la finalidad de que estas puedan cumplir y asegurar la protección de sus hijos e hijas, para lo cual se considera fundamental impulsar y sostener diversas acciones que estimulen relaciones de calidad entre padres, madres e hijos (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004, pág. 49).

Para este fin se han planteado las siguientes políticas:

Política 15: Fortalecer la familia y la comunidad en su rol fundamental de protección a los niños y niñas.

METAS:

- A. Incremento en un tercio el buen trato y la capacidad de contención social de las familias.
 - B. 100% de establecimientos educativos implementan una atención especializada para los hijos e hijas de migrantes.
 - C. Incrementar los niveles de participación familiar y comunitaria en la gestión escolar.
- **ESTRATEGIAS:**
- a) Impulso a programas de apoyo familiar para cambiar las concepciones y prácticas de las relaciones familiares actuales a nuevas prácticas de ejercicio de derechos, afecto y desarrollo de todos sus miembros.
 - b) Promover entre los diversos sectores públicos, el apoyo a las familias en pobreza crítica de las áreas rurales y urbano marginales para que mejoren sus ingresos, su seguridad y soberanía alimentaria.
 - c) Integración de una línea de acción de apoyo a niños y niñas hijos de migrantes en las escuelas, centros de salud y en todos los 52 servicios públicos.

- d) Promover en los sectores públicos responsables el fortalecimiento y ampliación institucional de las prestaciones destinadas a familias y madres de familia, (Comisarías, vivienda, salud de las madres, protección especial, alfabetización).
- e) Fomentar la formación de comunidades educativas paritarias con capacidad de decisión en la gestión escolar (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004).

c) Plan de protección integral de adolescentes hombres y mujeres (12 a 18 años)

Con respecto al derecho de vivir en familia, el Plan establece la necesidad de fortalecer los vínculos afectivos dentro de las familias y mejorar sus condiciones socioeconómicas. Para esto se prevé que las familias sean atendidas a través de los diversos servicios públicos, no con un enfoque asistencial, sino buscando sobre todo su crecimiento y fortalecimiento para que puedan ofrecer a sus miembros relaciones y condiciones de buen trato, a más que se pretende brindar protección social a las familias más empobrecidas para asegurarles capacidades de generación de ingresos, vivienda, salud y educación. Para esto se plantea la siguiente política:

Política 21: Fortalecimiento de las familias en sus capacidades de contención social y fortalecimiento de las instituciones públicas para ofrecer las prestaciones básicas en educación, salud, vivienda, recreación.

METAS

- A.** Incremento en un tercio el buen trato y la capacidad de contención social de las familias.

ESTRATEGIAS

- a) Fortalecimiento de los vínculos familiares a través de estrategias comunitarias de participación local por el buen trato, que estimulen la comunicación padres a hijos y viceversa.

- b) Apoyo directo a familias con bajas capacidades de contención a través de educación familiar en derechos y servicios de salud y bienestar social.
- c) Promoción en los sectores de vivienda, salud, educación, trabajo y recreación.
- d) La adopción de medidas de protección social a las familias y condiciones medioambientales seguras.
- e) Implantación de servicios especializados de apoyo a familias violentadas para restituir derechos y afianzar nuevos ambientes (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia , 2004).

Una de las principales características del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es el reconocimiento y la necesidad de proteger a la familia y al medio familiar como un eje transversal para el desarrollo integral en todas las etapas de la infancia y adolescencia, por lo que, con respecto a las modalidades alternativas de cuidado este instrumento de política pública se consagra como uno de los principales mecanismos para lograr evitar que el niño, niña o adolescente recurra a las modalidades de acogimiento alternativo, denotando de esta manera un enfoque de prevención más que de restitución de derechos.

También es importante recalcar que las políticas junto con sus metas y estrategias están encaminadas a la ampliación y fortalecimiento de los programas y servicios para la protección familiar, lo que es de suma importancia debido a que se prevé que las familias tengan acceso a formas de apoyo para cumplir su función cuidadora, priorizando la integración del niño como primera solución de intervención, lo que es idóneo con respecto a uno de los principios rectores de las modalidades de acogimiento, es decir el principio de necesidad.

2.2.3 Política Pública de Protección Especial

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), como una entidad encargada de definir y aplicar políticas para los grupos de atención prioritaria, en el año 2013 estableció la política pública de Protección Especial que busca dar atención a las personas que durante su vida se hayan vulnerado sus derechos. Busca de esta manera

restituir la vulneración de derechos como: maltrato, abuso sexual, abandono, trata y tráfico de personas, mendicidad, trabajo infantil, privación del medio familiar, entre otras.

En cuanto a la restitución del derecho de vivir en familia se establece las siguientes políticas:

POLÍTICA 2 Prestar servicios especializados de protección especial de calidad para grupos de atención prioritaria, con énfasis en el fortalecimiento familiar.

- Objetivo:

- Brindar servicios de calidad públicos y privados destinados a restituir los derechos de la población en situación de vulneración de derechos.
- Fortalecer la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en su rol fundamental de proveer protección y desarrollo integral a niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad (MIES-Subsecretaría de Protección Especial , 2013).

-Instrumentos:

- Normas técnicas (modelos de atención, protocolos con estándares de calidad, herramientas y fichas técnicas de costo), que regulen y controlen los servicios en la atención a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y familias en las unidades de atención directas e indirectas.
- Procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a personas que desde sus diferentes roles trabajan en los servicios de protección especial, para impulsar la erradicación de prácticas institucionales de violencia contra niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad (MIES-Subsecretaría de Protección Especial , 2013).

POLÍTICA 3 Fortalecer los procesos de reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos.

- Objetivo:
 - Fortalecer la permanencia de niños, niñas y adolescentes dentro de su contexto familiar (MIES-Subsecretaría de Protección Especial , 2013).
- Instrumentos:
 - Programa de reinserción familiar como un eje prioritario de las entidades de atención directa e indirecta que brindan servicios de protección especial (MIES-Subsecretaría de Protección Especial , 2013).

Al igual que el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en la Política de Protección Especial se recalca establece que el fortalecimiento del rol familiar para con los niños, niñas y adolescentes es un eje estratégico para el accionar del Estado, buscando su permanencia en los medios familiares, situación que tiene conformidad con el principio de necesidad.

Por otra parte las políticas mencionadas están encaminadas a brindar servicios de calidad, mediante la implementación de estándares y capacitación de los funcionarios, de conformidad con el principio de idoneidad establecido en las Líneas Directrices analizadas.

2.2.4 Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional

La Agenda Nacional por la Igualdad Intergeneracional 2013 – 2017, es el instrumento técnico que propone orientaciones con enfoque intergeneracional para la formulación de políticas públicas para el cumplimiento de derechos, la reducción de las brechas y la transformación de patrones discriminatorios a lo largo del ciclo de vida. Dentro de esta agenda se toma a niños, niñas y adolescentes como un grupo específico que debe ser atendido para lograr corregir las inequidades estructurales y las prácticas excluyentes.

Para esto se priorizan 6 ejes de actuación con sus respectivas estrategias por grupo de edad. Para niñez y adolescencia Los ejes propuestos son:

- Vida saludable,
- Educación,
- Protección,
- Participación,
- Vivienda y hábitat,
- Trabajo.

Sin embargo, pese a que trata temáticas relacionadas con las principales problemáticas que atraviesan los niños, niñas, adolescente, jóvenes y adultos mayores, los temas de acogimiento familiar o institucional no son recogidos para la formulación de las políticas y lineamientos de políticas que La Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional propone.

2.2.5 Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Cantón Cuenca. 2008-2020

La Municipalidad de Cuenca y el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, cumpliendo con el Art. 202 del Código de la Niñez y Adolescencia correspondiente a las funciones que les corresponde en protección de derechos y como una forma de potenciar el SNDPINA en el cantón consolidaron la ordenanza del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Cantón Cuenca 2020.

Es así que como entidades responsables de proteger y exigir el cumplimiento de los derechos de los habitantes de su territorio generaron 28 políticas que son un conjunto de directrices de carácter público que se encuentran agrupadas en 5 categorías.

- Políticas básicas y fundamentales
- Políticas de participación
- Políticas de protección especial
- Políticas de atención emergente
- Políticas de exigibilidad.

La política que hace referencia específicamente a las medidas de acogimiento familiar se encuentra dentro de las Políticas de Protección Especial, que son encaminadas a

restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes que hayan sido violentados o amenazados por situaciones de maltrato, abuso, desaparición, explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico y trata, privación del medio familiar, desplazamiento forzado, discapacidades, embarazo adolescente, entre otras (Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca , 2008).

Es así que la política 13 está encaminada a “Asegurar la temporalidad de la medida de acogimiento institucional y priorizar el desarrollo de alternativas de trabajo con familias y comunidad, para fortalecer sus capacidades de contención social y de restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes” (Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca , 2008). Dentro de las metas para cumplir esta política tenemos:

- 13.1 En el 2010, se cuenta con un diagnóstico de la situación de niños, niñas y adolescentes institucionalizados.
- 13.2 En el 2010 se ha implementado un programa cantonal de acogimiento familiar con procedimientos y metodología de trabajo, enmarcados en la doctrina de la protección integral.
- 13.4 En el 2015, el 100% de las entidades de protección especial cuentan con alternativas validadas y ejecutan un trabajo efectivo con las familias y la comunidad.
- 13.5 En el 2015, el 100% de las entidades de atención cuentan con equipos humanos capacitados en concordancia con sus roles y bajo un enfoque de derechos.
- 13.6 En el 2020, las 5 parroquias rurales con mayor incidencia de niños privados de su medio familiar cuentan con programas idóneos para el fortalecimiento de las capacidades familiares y comunitarias de contención social y restitución de derechos (Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca , 2008).

Por su parte, estas metas se cumplirán con las siguientes estrategias:

- Construcción de metodologías de intervención con familias y comunidad, dirigidas a restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a la doctrina de la protección integral de derechos.
- Desarrollo de programas de acogimiento familiar, a partir de la implementación de un banco de datos sobre familias idóneas.
- Desarrollo de programas de reinserción familiar.
- Capacitación permanente de los equipos técnicos y de educadores de las entidades de atención.
- Promoción de la adopción local, como medida de protección de carácter permanente.
- Generación de capacidades en las Juntas Parroquiales para la promoción y defensa de derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Apoyo a la implementación de las Defensorías Comunitarias.
- Participación de la familia y la comunidad, como principales responsables del ejercicio y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia, a través de la promoción de procesos de organización, capacitación y difusión, y otras iniciativas.
- Desarrollo de líneas de base, diagnósticos e investigaciones sobre la situación de niños, niñas y adolescentes institucionalizados (Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca , 2008).

Se puede evidenciar que esta política prioriza el trabajo con la familia para fortalecer su capacidad de contención de niños, niñas y adolescentes, a más que busca el mejoramiento de los programas de acogimiento familiar mediante procesos de capacitación, mostrando de esta manera que guarda relación con los enfoques de idoneidad y de necesidad.

Tras haber identificado las políticas públicas que direccionan el accionar de los programas y proyectos encaminados a cumplir con las obligaciones y compromisos adquiridos por el Estado para la protección de los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o que estén en riesgo de perderlo, se ha visto la necesidad de determinar si las políticas públicas elaboradas después de la expedición de las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños recogen lo que en ellas se especifican respecto a las políticas que los Estados

deberían adoptar para la prevención del acogimiento alternativo especificado en el apartado VII a más de los principios y orientaciones generales tratadas en el apartado II, lo que se determinará en el siguiente cuadro.

Tabla 2: Políticas públicas y su relación con las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

POLÍTICAS PÚBLICAS	DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS
- PNBV (2013-2017)	
<p>2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos.</p> <p>Estrategias:</p> <p>a. Desarrollar y fortalecer los programas de protección especial desconcentrados y descentralizados, que implican amparo y protección a personas en abandono, en particular niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y que incluyen la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil.</p> <p>e. Generar e implementar estándares de calidad y protocolos de atención para los servicios de protección especial prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias.</p> <p>m. Generar mecanismos que garanticen el derecho a niños, niñas y adolescentes a pertenecer a una familia, agilitando los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de</p>	<p>-“Debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en acogimiento residencial como familiar, en particular con respecto a las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores...” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 70)</p> <p>-“Se debería establecer un marco normativo para que la remisión o la admisión de un niño en un entorno de acogimiento alternativo se atenga a un procedimiento estándar” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 73)</p>

seguimiento pos-adoptivo
(SENPLADES, 2013, pág. 125)

2.8. Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria, en todo el territorio nacional, con corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia

Estrategias:

a. Generar e implementar estándares de calidad para los servicios a grupos de atención prioritaria prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias, con pertinencia cultural y geográfica.

b. Consolidar procesos de planificación participativa para perfeccionar el sistema de atención especializada, de acuerdo con la dinámica demográfica y con la pertinencia cultural y de género.

d. Generar mecanismos de corresponsabilidad social, familiar y comunitaria en la gestión de los ámbitos de salud, educación, participación ciudadana y cuidado a grupos prioritarios.

-“Las prácticas religiosas y culturales en materia de acogimiento alternativo, incluidas las relativas a las perspectivas de género, se deberían respetar y promover en la medida en que conste que son compatibles con los derechos y el interés superior del niño. El procedimiento para examinar si deberían promoverse tales prácticas debería ser ampliamente participativo y contar con intervención de los dirigentes culturales y religiosos interesados, los profesionales y cuidadores de niños privados del cuidado parental, los padres y otros interesados, así como los propios niños” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 74).

-“El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 3)

<p>e. Generar mecanismos de apoyo y desarrollo de capacidades para familiares a cargo del cuidado de grupos de atención prioritaria (SENPLADES, 2013, pág. 126)</p> <p>2.9. Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años</p> <p>Estrategias</p> <p>c. Diseñar e implementar mecanismos que fomenten la corresponsabilidad de la familia y la sociedad en el desarrollo infantil integral (SENPLADES, 2013, pág. 127)</p>	<p>-“... los esfuerzos deben estar encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres...” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 3)</p>
<p>Política Pública de Protección Especial (MIES 2013)</p>	
<p>POLITICA 2 Prestar servicios especializados de protección especial de calidad para grupos de atención prioritaria, con énfasis en el fortalecimiento familiar.</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Brindar servicios de calidad públicos y privados destinados a restituir los derechos de la población en situación de vulneración de derechos. -Fortalecer la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en su rol fundamental de proveer protección y desarrollo integral a niños, niñas y 	<p>-“Debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en acogimiento residencial como familiar, en particular con respecto a las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores...” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 70)</p> <p>-“... los esfuerzos deben estar encaminados ante todo a lograr que el</p>

adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad.

Instrumentos:

- Normas técnicas (modelos de atención, protocolos con estándares de calidad, herramientas y fichas técnicas de costo), que regulen y controlen los servicios en la atención a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y familias en las unidades de atención directas e indirectas.

- Procesos de sensibilización y capacitación dirigidos a personas que desde sus diferentes roles trabajan en los servicios de protección especial, para impulsar la erradicación de prácticas institucionales de violencia contra niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad **(MIES-Subsecretaría de Protección Especial , 2013).**

POLÍTICA 3 Fortalecer los procesos de reinserción familiar de niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos.

Objetivo:

niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres...” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 3)

-...”los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares....”

(Naciones Unidas, 2009, Directriz. 22)

-“... los esfuerzos deben estar encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres...” (Naciones Unidas, 2009, Directriz. 3)

<p>-Fortalecer la permanencia de niños, niñas y adolescentes dentro de su contexto familiar.</p> <p>Instrumentos:</p> <p>-Programa de reinserción familiar como un eje prioritario de las entidades de atención directa e indirecta que brindan servicios de protección especial (MIES-Subsecretaría de Protección Especial, 2013).</p>	
--	--

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Política Pública de Protección Especial 2013, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños 2009.

Elaborado por: Daniela Samaniego.

2.3 Institucionalidad:

Ahora bien la normativa analizada y el conjunto de políticas públicas, estrategias y metas planteadas para guiar las acciones afirmativas que pretenden exigir los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país requieren ser materializadas o institucionalizadas para así garantizar su ejecución, razón por la cual el Estado ha visto la necesidad de conformar el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA) que según la constitución será la entidad encargada de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en donde las instituciones públicas, privadas y comunitarias serán parte del sistema. (Constitución, 2008, art. 341). Para el funcionamiento del SNDPINA el Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema. (Constitución, 2008, art. 342)

Es necesario tomar en cuenta que el SNDPINA se consagra como el sistema que garantiza y vigila el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país desde la Constitución Política del Ecuador (1998). A más que se lo

determina de manera más precisa en el Código de la Niñez y Adolescencia (2003), en el libro tercero denominado el “Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia” en donde se establece que el SNDPINA es la entidad rectora de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, definiéndola en el artículo 190 como “un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales” (Congreso Nacional del Ecuador, 2003).

Este Sistema que se constituye como la principal entidad para la protección de los derechos de la población infantil y adolescente en el país está integrado por tres de organismos:

- Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son:
 - o Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (hoy Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional).
 - o Gobiernos Autónomos Descentralizados.
 - o Consejos Cantonales de la Niñez y la Adolescencia (hoy Consejos Cantonales de Protección de derechos).
 - o Ministerios sectoriales: salud, educación, trabajo, inclusión social
- Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos que son:
 - o Juntas Cantonales de Protección de Derechos
 - o Justicia especializada en niñez y adolescencia
 - o Defensoría del Pueblo
 - o Policía Especializada
 - o Defensorías comunitarias
 - o Organizaciones sociales tradicionales y de defensa de derechos
- Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos que son:

- Las entidades públicas de atención
- Las entidades privadas de atención (ONGs)

Como se evidencia, si bien el SNDPINA es el sistema por el cual se articulan todas las acciones de protección, restitución y promoción de los derechos de la población infantil y adolescente del país, dentro de su organización existen entidades que actúan de manera diferenciada y específica según su objetivo y misión, por lo que es atribución específica del Ministerio de Inclusión Económica y Social la autorización y regulación de los servicios de acogimiento, tanto de aquellos que funcionan bajo su administración directa, como las entidades privadas que brindan estos servicios a la sociedad.

2.4 Entidades y servicios

2.4.1 Ministerio de Inclusión Económica y Social

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), es una entidad pública que ejerce rectoría y ejecuta políticas, regulaciones, programas y servicios para la inclusión social y atención durante el ciclo de vida, con prioridad en la población más vulnerable. Fue creado el 12 de Junio de 1980 con el nombre de Ministerio de Bienestar Social, el mismo que contaba con las atribuciones para la formulación, dirección y ejecución de la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo, promoción popular y bienestar social. Esta entidad en el año 2007 mediante Decreto Ejecutivo No 580 cambia de nombre a “Ministerio de Inclusión Económica y Social” con el fin de promover y fomentar activamente la inclusión económica y social de la población y promover la atención integral de la población a lo largo de su ciclo de vida (MIES, 2015, pág. 2).

La misión del MIES según el acuerdo ministerial No 80 que determina el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del ministerio, establece que es la entidad encargada de : “Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante

el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria.” (MIES, 2015, pág. 5).

Al MIES, como parte del SNDPINA, por medio de la subsecretaría de Protección Especial, en cumplimiento de los artículos 44 y 46 de la Constitución, el PNBV y el Código de la Niñez y Adolescencia tienen como mandato prestar servicios especializados de protección especial para grupos de atención prioritaria cuyos derechos hayan sido vulnerados (MIES, 2014, pág. 7), es así que entre sus atribuciones está:

- 1) Ejercer la rectoría de las Políticas Públicas en materia de protección, inclusión y movilidad social y económica para: primera infancia, juventud, adultos mayores, protección especial al ciclo de vida, personas con discapacidad, aseguramiento no contributivo, actores de la economía popular y solidaria; con énfasis en aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, y los grupos de atención prioritaria.
- 2) Regular y controlar la prestación de servicios sociales básicos de desarrollo infantil, apoyo a las familias, protección especial y atención en desastres y emergencias; (MIES, 2015, págs. 6-7).

Las atribuciones mencionadas las ejerce el Viceministerio de Inclusión Social por medio de la subsecretaría de Protección Especial, entidad que según el acuerdo ministerial No 80 se encuentra dentro de los procesos sustantivos del Ministerio, por lo que realiza las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece el ministerio (MIES, 2015, pág. 4). Es así que el Ministerio a través de esta subsecretaría busca restituir los derechos vulnerados o amenazados de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar mediante los siguientes servicios:

- **Acogimiento Institucional:**

El acogimiento institucional se constituye como una modalidad alternativa de cuidado parental que se encuentra definida y regulada por medio de una Norma Técnica para la prestación de los servicios en los Centros de Acogimiento

Institucional que fue expedida mediante el acuerdo ministerial No 160 el 10 de enero del 2013, la que más tarde será reformada en el año 2014 mediante Acuerdo Ministerial N° 334 con el fin de garantizar la calidad de la prestación de servicios de Acogimiento Institucional, en donde se establece que es una norma de obligatorio cumplimiento que tiene el objeto de normar y estandarizar los servicios de protección especial ya sean estos públicos o privados (MIES, 2014, pág. 7).

La Norma Técnica vigente establece que el acogimiento institucional es una medida de protección para garantizar sus derechos y cubrir sus necesidades facilitando el mayor nivel de bienestar, seguridad, estabilidad emocional y afectiva (MIES, 2014, pág. 7) tiene la finalidad de brindar acogimiento temporal a niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar, mediante un ambiente similar al de un hogar común, garantizando seguridad y un ambiente adecuado que satisfaga sus necesidades de protección, que permita su desarrollo integral mediante acciones que procuren preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, mientras se resuelve la situación que motivó el acogimiento institucional (MIES, 2014, pág. 8).

Es así que determina que la modalidad de acogimiento se divide en dos tipos: el acogimiento institucional y la casa hogar. El primero es un espacio institucional en el cual viven al menos 30 niñas, niños y adolescentes y el segundo es una unidad de atención creada para que las/os niñas/os conserven el espacio familiar, pues son concebidas como casas de acogida similares a hogares comunes y los servicios se complementan con profesionales de trabajo social y psicología. En la modalidad casa hogar se acogen a un grupo máximo de ocho niños, niñas y adolescentes que requieren una medida de acogimiento temporal (MIES, 2014, pág. 7).

Los usuarios de la modalidad de Acogimiento tipo Institucional son las niñas, niños y adolescentes de 0 a los 17 años 11 meses que han sido vulnerados en sus derechos o privados de su medio familiar y han recibido una medida legal emitida por la autoridad competente. Los usuarios de la modalidad de acogimiento tipo casa hogar atenderán a niñas y niños entre los 0 y 2 años de edad, ya que ellos y ellas necesitan prioritariamente un espacio similar a un hogar.

La modalidad de acogimiento institucional se opera a través de tres tipos:

1. Servicios directos;
2. Servicios bajo convenio: con Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil;
3. Privados, sin convenio con el MIES.

La norma técnica a más de definir los objetivos, la población meta y sus modalidades establece 55 estándares de calidad que se dividen en 6 componentes básicos que deben ser aplicadas en todas las entidades que presten este tipo de servicio a la población infantil y adolescente que lo necesiten. La estructura de los estándares de calidad se encuentra desarrollada a través de los siguientes componentes:

1. **Familia, comunidad y redes sociales:** se establece que la unidad de acogimiento institucional debe realizar un plan integral de atención a la niña, niño y adolescente acogido, a más de que deben garantizar que se encuentren en el sistema educativo de acuerdo a su edad y los años de escolaridad aprobados. Se establece también que la unidad de acogimiento debe elaborar y ejecutar un proyecto global de familia que consiste en planificar la intervención en la familia del niño, niña o adolescente, apoyar a la familia por parte del equipo técnico y establecer acuerdos que ella se compromete a cumplir como parte de los cambios necesarios para asegurar el retorno de la niña, niño o adolescente a su medio familiar, en adición se debe trabajar en acciones a favor de la familia para eliminar los factores de riesgo que constituye una amenaza para el niño, niña o adolescente (MIES, 2014, págs. 9-10).

Con respecto a los adolescentes la unidad de acogimiento debe realizar un plan de vida para su futuro, con el fin de alentar su autonomía a partir de los 15 años mediante la gestión de proyectos productivos con el sistema de oportunidades de los servicios del MIES.

2. **Proceso psicosocial:** La unidad de acogimiento institucional ejecuta el proceso psicosocial permanente, en las áreas de psicología, trabajo social, acompañamiento educativo y atención legal, de acuerdo a la necesidad individual de la niña, niño o adolescente (MIES, 2014, pág. 11). Para esto se

requiere un acompañamiento continuo, en donde se deben llevar expedientes completos y actualizados de cada niño, niña y adolescente, con la finalidad de informar periódicamente a los jueces competentes los cambios en las circunstancias que motivaron el acogimiento para que se modifique o ratifique la medida.

3. **Salud, nutrición:** Se establece que la unidad de acogimiento debe ofrecer una alimentación adecuada de acuerdo a la normativa del Ministerio de Salud Pública, con la finalidad de brindar alimentos sanos conforme a una dieta acorde a sus necesidades de nutrición y crecimiento. Además se establece que es responsabilidad de la entidad acogiente generar capacitaciones nutricionales anuales dirigidas al personal que se encarga de la adquisición, planificación de menús y preparación de alimentos. Por otra parte establece que se deben realizar planes de saneamiento semestrales orientados a garantizar condiciones adecuadas en sanidad. Además la unidad de acogimiento debe velar por la salud de los niños, niñas y adolescentes a su cargo, para lo cual durante su permanencia en el centro se debe realizar exámenes médicos semestrales, se les debe brindar los medicamentos necesarios según sus necesidades, a más de que el centro debe contar con un botiquín básico en caso de emergencias. Es responsabilidad de la entidad coordinar acciones y servicios con el Ministerio de Salud Pública (MIES, 2014, págs. 14-17).
4. **Talento humano:** la unidad de acogimiento debe contar con personal con experiencia acorde a su rol profesional y en número suficiente de acuerdo a la cobertura para responder a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes acogidos.
5. **Infraestructura y ambientes educativos y protectores:** las unidades de acogimiento deben contar con espacios para la atención directa a las niñas, niños y adolescentes como alojamiento de acuerdo a la edad y género, también debe contar con espacios designados para el trabajo técnico y administrativo y un área de cocina y almacenamiento, también es indispensable el contar con espacios verdes y de recreación. Por otra parte la

entidad acogiente debe disponer de un plan de gestión de riesgos que permita establecer mecanismos de respuesta y acción ante la posible ocurrencia de desastres naturales o algún otro tipo de accidente (MIES, 2014, págs. 24-26).

6. **Administración y gestión:** la unidad de acogimiento deberá contar con un permiso de funcionamiento otorgado por el MIES, entidad que debe brindar seguimiento y acompañamiento en la ejecución y funcionamiento de la modalidad a través de técnicos distritales y zonales. La entidad de acogimiento debe contar con una planificación anual y el equipo técnico deberá realizar planificaciones mensuales y semanales, las cuales serán evaluadas por el coordinador de la institución (MIES, 2014, págs. 26-28).

-Acogimiento Familiar

Por su parte el acogimiento familiar se encuentra estandarizado y definido en la norma técnica denominada “Servicios de Acogimiento Familiar,” referente a la modalidad de acogimiento mediante la familia ampliada, la cual fue expedida por el MIES en el año 2014 mediante el acuerdo ministerial No 334, en donde se deroga la anterior norma técnica sobre acogimiento familiar expedida en el año 2013.

En la norma técnica vigente se establece que esta medida de protección y restitución de derechos se realiza mediante la participación de la familia ampliada del niño, niña o adolescente sujeto de acogimiento, la familia debe ser seleccionada como idónea en función de las necesidades y de la situación de las personas acogidas. Mediante esta modalidad se facilita un mayor nivel de bienestar, seguridad, estabilidad y afectividad, para garantizar de mejor manera el derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes. Un aspecto importante de esta medida es que durante su ejecución se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, para procurar la reinserción del menor a su familia biológica (MIES, 2014, pág. 9).

Esta modalidad implica la participación de tres actores fundamentales

- La niña, niño o adolescente privado del medio familiar que requiere atención en acogimiento familiar.

- La familia ampliada calificada idónea quien debe cumplir con la responsabilidad de velar por el cuidado y protección de la niña, niño o adolescente acogido.
- La familia biológica que por diferentes razones no han podido satisfacer adecuadamente la atención a las necesidades básicas de sus hijas/os (MIES, 2014, pág. 9)

Para la ejecución de esta modalidad se debe calificar previamente a la familia ampliada, entendiéndose como familia ampliada a los familiares que se ubican en primero, segundo o tercer grado de consanguinidad y que de manera solidaria aceptan recibir a la niña, niño o adolescente en su hogar.

La modalidad de Acogimiento Familiar se opera a través de dos tipos:

- Atención bajo convenio con Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y/u organizaciones de la sociedad civil;
- Entidades privadas sin convenio registradas en el MIES (MIES, 2014, pág. 10).

En cualquiera de estos dos casos, se deben cumplir con los 45 estándares establecidos en la norma técnica, que al igual que el acogimiento institucional se dividen en 6 componentes:

1. **Familia, comunidad y redes sociales:** La entidad cooperante debe fortalecer el vínculo con la familia biológica, para esto se deben impulsar reuniones mensuales entre los participantes de la modalidad; la entidad cooperante debe trabajar tanto con la familia acogiente como la biológica como cogestores de la reinserción. Además debe preparar una hoja de ruta para el acompañamiento, preparación y seguimiento al proceso de reinserción familiar (MIES, 2014, págs. 11-13).
2. **Proceso psico-social:** La entidad cooperante debe proveer atención personalizada y desarrollo de actividades educativas para la niña, niño o adolescente, en conjunto con la familia acogiente, una vez al mes. Además tiene la obligación de atender la situación psicológica, legal y social del niño,

niña o adolescente acogido, para lo cual se debe contar con expedientes completos y actualizados con la finalidad de informar a los jueces competentes para determinar la permanencia o no del acogimiento (MIES, 2014, págs. 13-14).

3. **Salud, nutrición:** La entidad cooperante, tiene la responsabilidad de entregar mensualmente un aporte económico en especies a la familia acogiente destinadas a cubrir las necesidades básicas del niño, niña o adolescente acogido, a más de que debe coordinar con el Ministerio de Salud Pública el control médico periódico (MIES, 2014, pág. 15).
4. **Talento humano:** La entidad cooperante debe contar con un equipo idóneo para la atención de la niña, niño o adolescente, con conocimientos en políticas públicas de niñez y adolescencia y demás instrumentos nacionales e internacionales de niñez y adolescencia, a más de las capacidades necesarias para trabajar con este grupo poblacional (MIES, 2014).
5. **Infraestructura, ambientes educativos y protectores:** La entidad cooperante debe garantizar que las familias acogientes cuenten con el espacio suficiente y adecuado para acoger a un niño, niñas o adolescente, quien debe contar como mínimo con una cama, espacio para realizar sus tareas, para guardar su ropa, con servicios básicos y acceso a transporte público.
6. **Administración y gestión:** La entidad cooperante debe contar con asistencia técnica, seguimiento y acompañamiento en la ejecución y funcionamiento de esta modalidad por parte del MIES. Se debe contar con una planificación anual, la misma que debe ser evaluada mensualmente para verificar el cumplimiento de las actividades (MIES, 2014).

A las normas técnicas expedidas por el MIES se las puede considerar como el instrumento que dentro de la política pública y del SNDPINA guardan mayor relación con la temática específica de las Líneas Directrices de la ONU para el cuidado alternativo de los niños, niñas y adolescentes, por lo que es preciso realizar un análisis de su concordancia con las Directrices y las leyes que rigen el país, tal es

el caso del Código de la Niñez y Adolescencia (2003), tomando en cuenta que las normas técnicas fueron expedidas posteriormente a las Directrices.

En primera instancia se identifica que tanto las directrices como el sistema de protección especial en el país tienen diferentes nominaciones y conceptualizaciones de las modalidades alternativas de cuidado parental.

Tabla 3: Análisis comparativo de las nominaciones y conceptualizaciones de las modalidades alternativas de cuidado parental.

Código de la Niñez y Adolescencia	Normas Técnicas	Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños
Acogimiento institucional	Acogimiento institucional	Acogimiento residencial
<p>Art. 232.- Concepto y finalidad: El acogimiento institucional es 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. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención</p>	<p>La Norma Técnica vigente establece que el acogimiento institucional es una medida de protección para garantizar sus derechos y cubrir sus necesidades facilitando el mayor nivel de bienestar, seguridad, estabilidad emocional y afectiva (MIES, 2014, pág. 7) tiene la finalidad de brindar acogimiento temporal a niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar, mediante un ambiente</p>	<p>“Acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a plazo corto o largo, incluidos los hogares funcionales (Naciones Unidas, 2009, Directriz.28).</p>

<p>debidamente autorizadas (Congreso Nacional del Ecuador, 2003).</p>	<p>similar al de un hogar común, garantizando seguridad y un ambiente adecuado que satisfaga sus necesidades de protección, que permita su desarrollo integral mediante acciones que procuren preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, mientras se resuelve la situación que motivó el acogimiento institucional (MIES, 2014, pág. 8)</p>	
<p>Acogimiento familiar</p>		<p>Acogimiento en hogares de guarda</p>
<p>Art. 220.- Concepto y finalidad.- El acogimiento familiar es una medida temporal de protección dispuesta por la autoridad judicial, que tiene como finalidad brindar a un niño, niña o adolescente privado de su medio familiar, una familia idónea y adecuada a sus necesidades,</p>		<p>Los supuestos en que una autoridad competente confía al niño a efectos de acogimiento alternativo al entorno doméstico de una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento (Naciones</p>

<p>características y condiciones.</p> <p>Durante la ejecución de esta medida, se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, prevenir el abandono y procurar la inserción del niño, niña o adolescente a su familia biológica, involucrando a progenitores y parientes.</p>		<p>Unidas, 2009, Directriz.28).</p>
	Acogimiento familiar	Acogimiento por familiares
	<p>Esta medida se realiza mediante la participación de la familia ampliada del niño, niña o adolescente sujeto de acogimiento, la familia debe ser seleccionada como idónea en función de las necesidades y de la situación de las personas acogidas.</p> <p>Durante su ejecución se buscará preservar, mejorar o fortalecer los vínculos familiares, para procurar la</p>	<p>Acogimiento en el ámbito de la familia extensa del niño o con amigos íntimos de la familia conocidos del niño, de carácter formal o informal (Naciones Unidas, 2009, Directriz.28).</p>

	reinserción del menor a su familia biológica (MIES, 2014, pág. 9)	
--	---	--

Fuente: Código de la Niñez y Adolescencia 2003, Norma Técnica de Protección Especial, Servicio de Acogimiento Institucional, Norma Técnica de Protección Especial, Servicio de Acogimiento familiar, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños 2009.

Elaborado por: Daniela Samaniego

En esta comparación se evidencia una falta de consenso a nivel conceptual tanto de las Directrices con el sistema ecuatoriano de protección especial, así como de las normas internas que están vigentes en el país, como por ejemplo el manejo de la característica de transitoriedad y temporalidad de la medida de protección en el caso del Código de Niñez y Adolescencia y de la norma técnica para el acogimiento institucional.

-Por otra parte, si bien las normas técnicas guardan una gran concordancia con respecto a la calidad de servicio que debe ser prestado en los centros de acogimiento como es el caso de la implementación de estándares de calidad que permitan una protección efectiva en aspectos como alimentación sana y nutritiva, enseñanza escolar, salud y seguridad, equipo técnico y atención especializada, planificación del acogimiento y la planificación del trabajo con la familia, etc., en las normas técnicas no se recoge aspectos como la necesidad de informar al niño, niña o adolescente sobre sus derechos, las normas y objetivos concernientes a su situación de acogimiento (Naciones Unidas, 2009, Directriz.71), asimismo no se especifican mecanismos para que los niños puedan notificar sus quejas con respecto a trato y las condiciones que se les brinda (Naciones Unidas, 2009, Directriz.98), que en general guardan relación con la necesidad de que los acogidos tengan conocimiento de su situación y puedan participar en la implementación del mismo, tomando en cuenta su edad y desarrollo evolutivo, lo que nos lleva a la perpetuación de un sistema que toma en cuenta la situación irregular del niño, niña o adolescente como un objeto de protección más no un sujeto de derechos capaces de intervenir en su situación.

-Así también Por otra parte, las normas técnicas están estructuradas básicamente para regular las acciones de intervención dentro de las entidades de acogimiento, siendo deficitarias en proporcionar directrices o guías para trabajar en procesos de prevención o trabajo con las familias posterior a su reinserción, lo que de una u otra manera perpetúa un sistema que invierte una mayor cantidad de esfuerzos y recursos en el proceso de acogimiento y no tanto en la prevención del mismo.

CAPÍTULO III: ESTADO DE SITUACIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A VIVIR EN FAMILIA CON RESPECTO A LOS CASOS ALTERNATIVOS DE CUIDADO PARENTAL EN EL CANTÓN CUENCA.

Para determinar el estado de situación del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia con respecto a los casos alternativos de cuidado parental, es importante y oportuno realizar un análisis diacrónico de lo que se ha venido realizando en el país en torno a esta temática, tomando de esta manera al contexto país como un referente al estado de situación del cantón Cuenca, con la finalidad de evidenciar la implementación o no de las directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, niñas y adolescentes, a más de observar la evolución y los avances que se han generado a favor de proteger y restituir su derecho a vivir en familia.

3.1 Acogimiento 1996-2015

Según el artículo 44 de la CDN los estados partes se comprometen a presentar ante el Comité de los Derechos del Niño² informes periódicos sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que han generado dentro de sus territorios para garantizar el goce de los derechos de la niñez y adolescencia (Art. 44). Es así que la República del Ecuador presentó en el año 1996 su primer informe que muestra a leves rasgos la situación de acogimiento alternativo en el país.

En el informe, dentro del apartado correspondiente a las Políticas de Atención Integral, se hace un análisis a la aplicación del artículo 9 de la Convención referente a la separación de los niños, niñas y adolescente de sus padres, donde se menciona que ha existido un elevado número de niños y niñas institucionalizados en el área de protección por causales como la situación económica de la familia o por “núcleos familiares en riesgo”, atribuyéndole a la pobreza como la causa principal de abandono

² El Comité de los Derechos del Niño es el organismo de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes.

y posterior internación de niños y niñas en hogares de protección (CRC/C/3/Add.4, pág. 31).

Con respecto a los niños privados de un medio familiar, correspondiente al cumplimiento del artículo 20 de la Convención, se afirma que si bien el Código de Menores de ese entonces garantizaba la protección y asistencia por medio de la aplicación de diferentes medidas para procurar que el acogimiento se dé en un ambiente familiar, el internamiento en instituciones fue la medida más utilizada y a la vez menos idónea para garantizar el bienestar emocional y psicológico de los niños, niñas y adolescentes. (CRC/C/3/Add.4, pág. 32).

Se menciona además que existió una tendencia creciente en dejar a la institucionalización como principal medida de acogimiento, sin embargo se sustenta que prevalecieron criterios de indiscriminada privación de libertad tanto en las instituciones públicas como privadas, las mismas que poseían la idea de que su razón de ser se medía en función al número de niños y niñas que se encuentran bajo su protección, dando como resultado que la elección de las medidas alternativas a la institucionalización fueran mínimas (CRC/C/3/Add.4, pág. 32).

Con respecto a este primer informe, el Comité de los Derechos del Niño en octubre de 1998 dio a conocer sus observaciones. Sobre el estado de situación presentado con anterioridad no se realizan recomendaciones precisas en la temática de cuidado alternativo, sin embargo el Comité evidencia la falta de un mecanismo de reunión de datos adecuados, sistemáticos y desglosados en todos los ámbitos de la Convención, especialmente sobre los grupos más vulnerables, tales como los niños y niñas institucionalizados, entre otros, por lo que el Comité recomendó la creación de un sistema amplio para reunir datos como un punto de partida para evaluar los progresos realizados en el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a más de considerar a este un mecanismo necesario para el diseño de políticas adecuadas para la aplicación de la Convención (CRC/C/15/Add.93, pág. 3).

El Comité recomendó además generar más esfuerzos para difundir los principios y disposiciones de la CDN, por lo que sugirió la ejecución de cursos de capacitación sobre la Convención dirigidas a grupos de profesionales que manejan esta temática

como jueces, abogados, agentes del orden y miembros de las fuerzas armadas, funcionarios públicos, profesores, personal de las instituciones y lugares de detención de niños, personal de los servicios de salud -incluidos psicólogos- y asistentes sociales (CRC/C/15/Add.93, pág. 3)

Posteriormente en el año 2003 se presentaron consolidados dos reportes por parte del Estado Ecuatoriano, en donde en primera instancia se enuncian las acciones y decisiones tomadas por el país para hacer frente a las recomendaciones obtenidas del primer informe y posteriormente se presentan los avances y acciones realizadas para cumplir con la Convención.

Uno de los aspectos más relevantes en las medidas tomadas por el Ecuador para responder a las primeras recomendaciones fue la consolidación de un sistema informático denominado Sistema de Indicadores Sociales sobre Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ) que permitió la recolección, organización y difusión de información cuantitativa sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país.

Con respecto al derecho a vivir en un entorno familiar, a disfrutar de la convivencia familiar y a recibir otro tipo de cuidado alternativo cuando falte la familia biológica, en el informe se sustenta que el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), por medio de su Programa Acción Ciudadana por la Ternura, brindó apoyo técnico y financiero a las organizaciones que desarrollaban programas de fortalecimiento del vínculo familiar, así como la reinserción a su familia biológica y ampliada, acogimiento familiar a través de las modalidades de familias acogientes, casas familias y apoyo familiar.

Es así que el año 2000 se brindó un apoyo financiero de 15.000 dólares para becas de manutención para 404 niños, para pago a profesores, a más del seguimiento y acompañamiento técnico. El costo mensual de las becas en cada modalidad y el número de niños, niñas y adolescentes atendidos se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 4: Apoyo financiero del Programa Acción Ciudadana por la Ternura-2000

MODALIDAD	COSTO MENSUAL DE LA BECA	NUMERO DE NIÑOS ATENIDIDOS
Familia acogientes	25 dólares por niño	84 niños
Casas Familia	34 dólares por niño	187 niños
Apoyo familiar	45 dólares por niño	133 niños

Fuente: CRC/C/65/Add.28, pág. 46-47

Elaborado por: Daniela Samaniego

En el año 2001 el apoyo financiero se incrementó a 30.000 dólares que fueron invertidos en becas de manutención para 717 niños. El costo mensual de las becas en cada modalidad y el número de niñas, niños y adolescentes atendidos se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 5 Apoyo financiero del Programa Acción Ciudadana por la Ternura-2001

MODALIDAD	COSTO MENSUAL DE LA BECA	NUMERO DE NIÑOS ATENIDIDOS
Familia acogientes	50 dólares por niño	86 niños
Casas Familia	35 dólares por niño	259 niños
Apoyo familiar	35 dólares por niño	372 niños

Fuente: CRC/C/65/Add.28, pág. 46-47

Elaborado por: Daniela Samaniego

El apoyo brindado por el INNFA se desarrolló en diez cantones del país: Quito, Santo Domingo de los Colorados, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Ibarra, Nueva Loja, Quevedo, Santa Elena y Machala, en donde la población atendida durante estos dos años fue de un 90% de la zona urbana, en una población de entre 0 a 16 años (CRC/C/65/Add.28, pág. 48).

Con respecto a estos datos, en el 2005 el Comité dio a conocer las observaciones correspondientes al segundo informe, en donde se evidencia una preocupación por el número cada vez mayor de niños, niñas y adolescentes privados de su entorno familiar

por causas de pobreza, de desempleo o la migración, por lo que recomendó que el Estado adopte medidas para fortalecer a los grupos familiares, proporcionando recursos económicos suficientes y consolidados para los niños privados de su entorno familiar. Además el Comité recomendó que se examine periódicamente las circunstancias de internación y también reitera en la necesidad de que solo se acuda a la institucionalización como último recurso.

Transcurridos 3 años, el Estado Ecuatoriano presentó el cuarto reporte el 20 de marzo de 2008. En este reporte el acogimiento institucional fue la medida más abordada, pues en ese entonces esta modalidad continuó siendo la que recibía una mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes frente a las otras medidas que no implican institucionalidad como el acogimiento familiar.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia el número de niños, niñas o adolescentes acogidos en sus distintas modalidades fue de 10943 en el año 2007, lo que según una investigación realizada el mismo año por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, con apoyo financiero de la Cooperación Técnica Belga CTB-BTC citado en el cuarto informe, el grupo mayoritario de niñas, niños y adolescentes en acogimiento familiar correspondió al género femenino un 56% y al género masculino el 36%, de estos datos no existe información de un 8% por la inexistencia de registros o archivos en algunas instituciones. Con respecto al acogimiento institucional el 54,08% correspondía al género femenino, en tanto que el género masculino correspondía el 45,92%, habiendo un 1,19% de información inexistente. (CRC/C/ECU/4, pág 73)

De acuerdo a la investigación mencionada, hasta el año 2007 se evidenció un porcentaje significativo de acogimientos familiares y familias acogientes que no formaron parte de un programa debidamente autorizado y registrado, evidenciando de esta manera un sistema deficitario de acogimiento de tipo familiar. Por su parte los jueces de la niñez y adolescencia, después de haber entrado en vigor el Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003 siguieron disponiendo el acogimiento institucional como la principal medida, incluso en situaciones en las que no se cumplían con los requisitos establecidos por la ley.

Consecuentemente en ese entonces únicamente el 48,66% de los niños privados del medio familiar contaban con un expediente que indicaba la legalización de su acogimiento familiar o institucional, por lo que 51,34% de los niños, niñas y adolescentes en esa situación no tenían legalizado su acogimiento (CRC/C/ECU/4, pág.74).

Por lo que el 29 de enero del 2010, el Comité de los Derechos del Niño realizó las siguientes observaciones respecto a los datos y hechos evidenciados con anterioridad. En primera instancia, le preocupa que la mayoría de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar sean acogidos en instituciones, a más de la falta de información sobre inspecciones y evaluaciones periódicas de las instituciones prestadoras de este servicio y de la situación de los niños acogidos. Por esta razón el Comité recomendó al Estado adoptar todas las medidas necesarias para que los niños acogidos en instituciones regresen a su familia transcurrido el menor tiempo posible, asimismo, recomendó que se priorice un acogimiento de tipo familiar, por lo que reiteró en la necesidad de que se considere el acogimiento institucional como último recurso.

También recomendó que se lleve a cabo un estudio para evaluar la situación de los niños acogidos, en particular de las condiciones de vida y los servicios que se les brinda, tomando en cuenta que en los reportes presentados por el país no se menciona el seguimiento e inspección de los centros de acogimiento institucional. Por otra parte, recomendó que se dicten normas claras para las instituciones en funcionamiento y se establezca un mecanismo integral de examen periódico de los niños colocados en todas las modalidades alternativas (CRC/C/ECU/C O/4, pág. 12).

Finalmente, el 5to y 6to informe del Ecuador fue entregado el 15 de marzo del 2016 que corresponde a los avances en la aplicación de la CDN en el periodo 2009-2015. Con respecto a la protección de los niños separados de sus padres, entre los años 2012-2013 se realizó el Diagnóstico Nacional de Entidades de Acogimiento, MIES – INFA específicamente a entidades de acogimiento institucional, tanto públicas como privadas. En dicho año la prestación de estos servicios se lo realizó a 4511 niños, niñas y adolescentes en todo el país, a través de 100 entidades de acogimiento institucional (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013).

Según los datos de dicha investigación, dentro de las principales causas para que los niños, niñas y adolescentes ingresen a este tipo de instituciones es el abandono con un 20,1%, seguido del maltrato con un 13,6%, como se indica en la siguiente tabla:

Tabla 6: Causas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes 2012-2013.

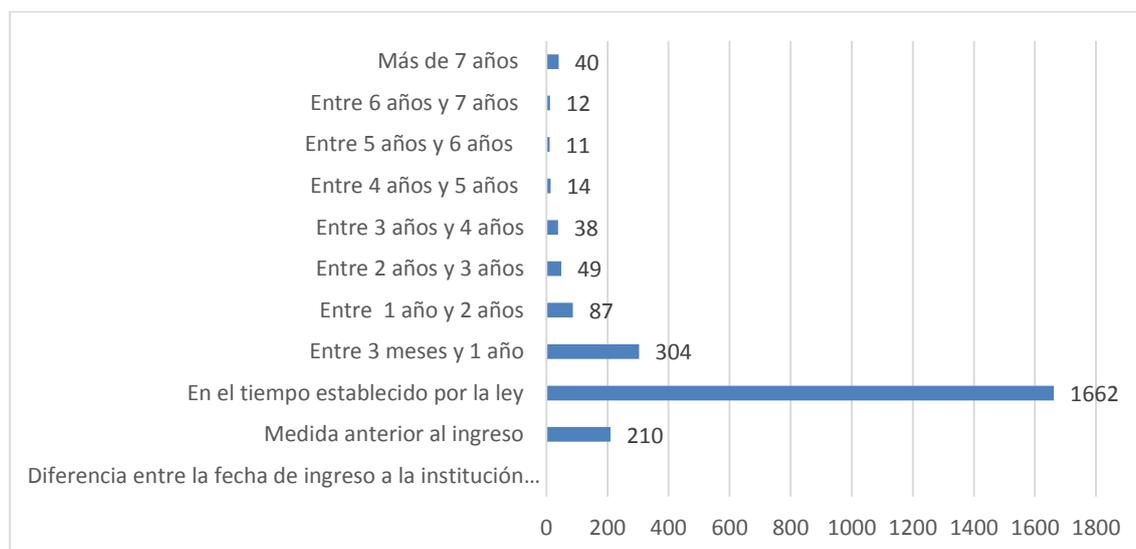
Causas para el acogimiento de niños, niñas y adolescentes, porcentaje	
Abandono	20,1%
Maltrato	13,6%
Padres privados de la libertad	10,9%
Trata/Tráfico	0,8%
Orfandad	3,5%
Extraviado	0,8%
Embarazo adolescente	0,2%
Sin respuesta	17,2%
Otra	32,9%
TOTAL	100,0%

Fuente: Diagnóstico Nacional de Entidades de Acogimiento MIES- INFA 2012

Elaborado por: Daniela Samaniego

Un aspecto relevante que mostró la investigación citada es que en muchos casos la fecha de entrada de los niños, niñas o adolescentes a las modalidades es muy distante a la fecha de la medida judicial que determina su permanencia. En la población analizada el 68% obtienen su medida judicial en el tiempo reglamentario, sin embargo es alarmante que en algunos casos los niños, niñas y adolescentes hayan esperado por más de 5 años para una resolución (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013, pág. 27). Así mismo se considera alarmante que el tiempo de permanencia de acogimiento institucional de la tercera parte de la población analizada sea de 2 años a 37 años como se muestra en las gráficas siguientes:

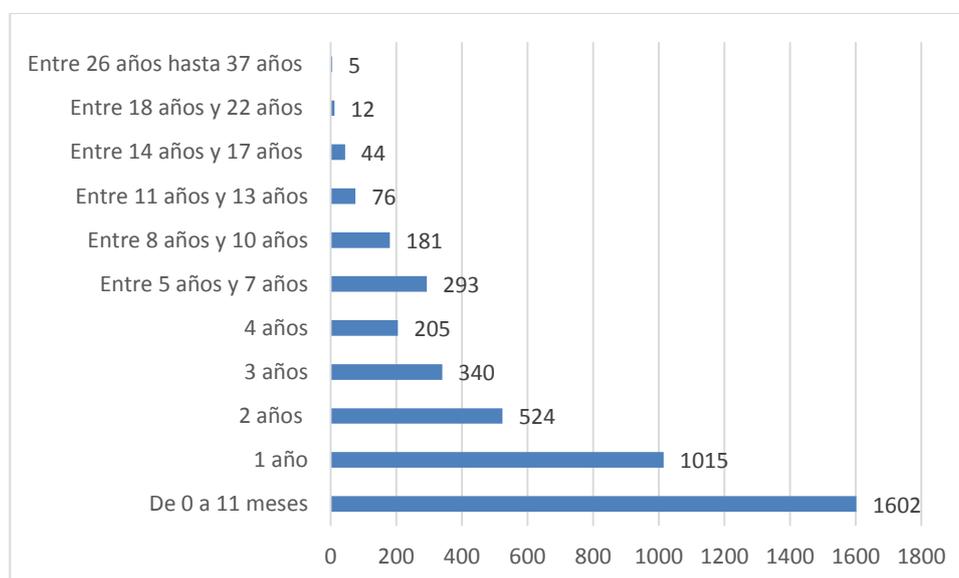
Gráfico 1: Diferencias entre la fecha de ingreso a la institución y fecha de la medida judicial



Fuente: Diagnóstico Nacional de Entidades de Acogimiento MIES- INFA 2012

Elaboración: Daniela Samaniego

Gráfico 2: Tiempo de permanencia en acogimiento de los niños, niñas y adolescentes.



Fuente: Diagnóstico Nacional de Entidades de Acogimiento MIES- INFA 2012

Elaboración: Daniela Samaniego

A partir de este diagnóstico se esclareció la situación legal de 1680 niños y niñas acogidas, en donde 322 obtuvieron la declaratoria de adoptabilidad, 440 salieron de las entidades gracias a un proceso de autonomía, 1383 niños regresaron con sus

familias y también se identificaron 686 casos que no tenían un proceso definido, por lo tanto se realizó un seguimiento especial (CRC/ECU/5-6, pág. 22).

Posteriormente en el año 2014 y 2015, el MIES llevó a cabo un proceso de seguimiento, verificación y actualización de la información de las entidades públicas y privadas de acogimiento institucional. Es así que en el año 2014 se registraron 2585 niños privados del cuidado parental, de los cuales un 41% corresponde a niños y niñas de entre 5 a 11 años, 39% a adolescentes de entre 12 a 18 años y 17% de menores de entre 0 a 4 años de edad. De los cuales un 43% permanecen en acogimiento en un tiempo promedio de 0 a 11 meses, el 39% de 1 a 4 años, 14% entre 5 a 9 años, y un 4%, de 10 años a más (CRC/ECU/5-6, pág.22).

En dicha investigación se determinó que 96% de niños tenían una medida judicial emitida por jueces competentes. El 2% contaban con una medida administrativa emitida por las Juntas de Protección de Derechos. El 2% no contaba con medidas por ingreso reciente (CRC/ECU/5-6, pág.23).

Del mismo proceso de seguimiento realizado en el año 2015 se identificó un total de 3500 niños, niñas o adolescentes acogidos. Respecto a su permanencia, se determinó que de esta población, el 42,89% se encontraban en acogimiento institucional de 0 a 11 meses, el 40,87% de 1 a 4 años, el 12,57% de 5 a 9 años, y el 3,65%, 10 años o más. Sobre la situación legal, se estableció que el 95,71% contaba con una medida judicial que legaliza su permanencia y el 3,13% una medida administrativa, dando como resultado que un 1,15% de niños, niñas o adolescentes atendidos no contaban con una medida judicial que justifique su acogimiento. (CRC/ECU/5-6, pág.23)

En el informe presentado se muestra la evolución de la cobertura del servicio de acogimiento en el periodo 2009- 2015, lo que evidencia a breves rasgos que durante los años 2009- 2011 por parte del Estado no se ha generado medidas adecuadas que permitan cuantificar de manera correcta los números de casos de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, así como un correcto seguimiento de las intuiciones prestadoras de este servicio, situación que cambia tras la investigación realizada por el MIES en el año 2002 motivo por el cual se da resolución de un número considerable

de casos de acogimiento, lo que conlleva una reducción considerable de número de casos de acogimiento para los años 2014-2015, como se evidencia en la siguiente tabla.

Tabla 7: Cobertura de atención en acogimiento en familias ampliadas e institucionales

Año	Total niños en acogimiento en familias ampliadas	Total niños en acogimiento institucional	Total niños atendidos en acogimiento
2009	s/d	s/d	3.026*
2010	s/d	s/d	2.975*
2011	s/d	s/d	3.015*
2012	868	4.511	5.379
2013	780	4.593	5.373
2014	768	2.585**	3.353
2015	980	2.520***	3.500
TOTAL	3.396	14.209	26.621

Fuentes: / Gerencia de proyectos Emblemáticos MIES - 2015 / SIIMIES, diciembre 2015.

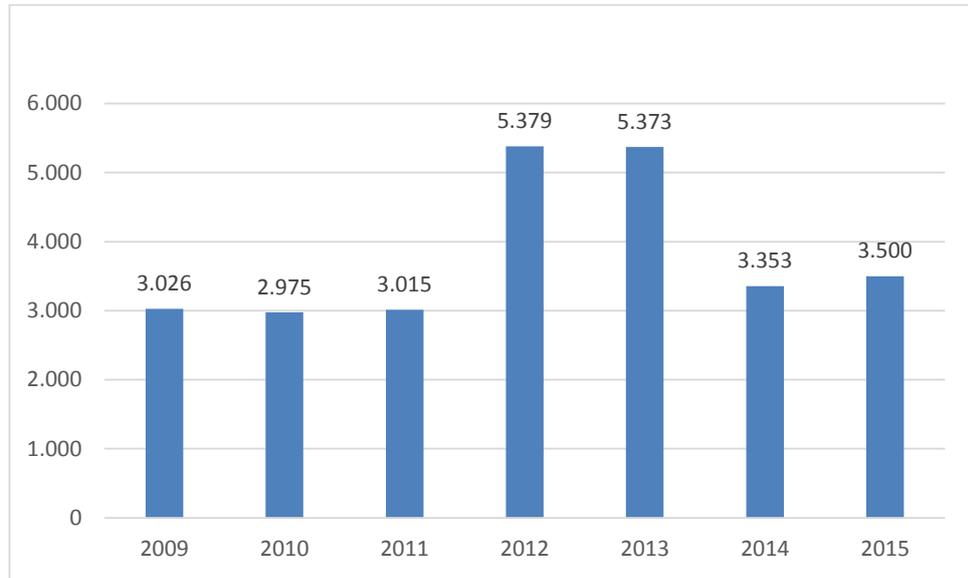
Elaborado: Dirección de Servicios de Protección - 2015

*Las coberturas de los años 2009, 2010 y 2011 no se diferenciaron en las dos modalidades de acogimiento: familiar e institucional. Esta diferenciación se lo hace a partir del año 2012.

** Esta población incluye entidades de acogimiento de atención directa, públicas y privadas, discapacidad.

*** Esta población incluye entidades de acogimiento de atención directa, público y privado.

Gráfico 3: Total de niños, niñas y adolescentes acogidos en el periodo 2009-2015



Fuente: CRC/ECU/5-6

Elaborado por: Daniela Samaniego.

Por otra parte como resultado del proceso de investigación entre el año 2013-2015 se resolvieron 2635 casos de niños en acogimiento, en donde 831 niñas y niños fueron declarados en adoptabilidad y para 1.804 se dictó una medida de reinserción familiar, mostrando que últimamente en el país se están generando procesos importantes para lograr la desinstitucionalización.

Tabla 8: Procesos judiciales resueltos 2013-2015

Situación legal	2013	2014	2015	Total niños, niñas y adolescentes con procesos judiciales resueltos
Niñas y niños con declaratoria de adoptabilidad	484	151	196	831
Niñas y niños que cuentan declaratoria de reinserción familiar	s/d	796	1.098	1.804
TOTAL	484	947	1.305	2.635

Fuente: Informe de cierre del Proyecto de Adopciones MIES. Informes anuales de gestión de la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal, 2014 y 2015.

Con respecto a los informes presentados por el Ecuador como parte de su compromiso ante la comunidad internacional, se muestra que en los primeros años de aplicación de la Convención en el país se han dado avances considerables sobre todo en el registro de información acerca de los niños, niñas y adolescentes mediante el SINIÑEZ, evidenciando la creciente necesidad del Estado de contar con indicadores e información que pueda dar cuenta del cumplimiento de derechos, a más de evidenciar de cierta manera el cómo se ha ejecutado el sistema de protección de derechos dentro del país.

Sobre las modalidades alternativas de cuidado se evidencia que en el transcurso de los primeros 12 años de aplicación de la Convención y previo a las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, el acogimiento institucional se posicionó como la medida más usada en el país, mostrando que las modalidades alternativas al internamiento han tenido poco desarrollo e importancia como medida de restitución del derecho a vivir en familia, esto porque se ha evidenciado una falta de coordinación en cuanto a control, registro y funcionamiento de las familias acogientes, a más de una falta de conocimiento por parte de las autoridades competentes para priorizar a las modalidades de acogimiento familiar como medidas que garantizan de mejor manera el derecho a crecer en un ambiente familiar.

Por otra parte durante los primeros años de aplicación de la Convención se evidencia una falta de control a la medida de acogimiento institucional, tomando como punto de partida el hecho de que las instituciones que brindaban este servicio tenían la concepción de que su razón de ser se relacionaba con la mayor cantidad de niños, niñas o adolescentes acogidos, evidenciando de esta manera que la reinserción familiar no es priorizada como medida de restitución de derechos, lo que en muchas ocasiones se debía esto significaba una disminución presupuestaria para el centro de acogimiento.

Un aspecto relevante que muestra el conjunto de informes es una deficiencia en el sistema de acogimiento institucional por la falta de registros sobre los niños, niñas y

adolescentes acogidos y en algunos casos la falta de legalidad de la medida, sobre todo en los primeros años, lo que de una u otra manera convirtió al acogimiento institucional como una disposición que acarreó una nueva vulneración de derechos, por el hecho de no contar con procedimientos acordes a las normas y leyes, tomando en cuenta de que la medida de institucionalidad se la concibe como una medida de último recurso, a más de la falta de seguimiento a las causales de internamiento, la falta de control e inspección sobre el tipo de vida y servicios que recibían los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, etc.

Según los resultados y conclusiones obtenidos en los diversos estudios realizados posterior el año 2009 y evidenciando los datos estadísticos de las modalidades alternativas de cuidado parental en el país, se observa que después de la expedición de las líneas Directrices de las Naciones Unidas se ha generado una priorización al uso del acogimiento institucional como la principal medida de cuidado alternativo por parte del sector público y privado, esto a pesar de que esta modalidad a nivel normativo y según las directrices es considerada como una última instancia. Llegando a determinarse incluso un abuso de esta medida por parte de las instituciones involucradas en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Se han determinado algunos factores para que esta modalidad sea la más aplicada en el país, entre ellos tenemos la debilidad de los recursos y esfuerzos encaminados para prevenir las causas que provocan que un niño, niña o adolescente sea privado de su medio familiar, especialmente la debilidad de las acciones de investigación e intervención previa que se pueden realizar en los entornos familiares. Por otra parte, se registran casos de niños y niñas en las que su situación particular no justificaría la necesidad de acogimiento, pero por la falta de opciones y de información oportuna son llevados a centros de acogimiento como única medida de protección (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013, pág. 93), lo que también se debe a una falta de conocimiento y capacitación por parte de las autoridades competentes que determinan la medida.

Se considera que uno de los factores que conllevan a determinar la modalidad de acogimiento institucional como la principal medida, es la falta de un sistema que genere las facilidades para hacer efectiva la priorización de la aplicación de la

modalidad de acogimiento familiar por sobre el acogimiento institucional, fundamentalmente por la ausencia de una estructura técnico administrativa que así lo permita.

Una conclusión importante que arroja la investigación realizada por el MIES en el año 2013 es que pese a que existan normativas y las normas técnicas que regulen y busquen guiar la adopción de las diferentes medias de acogimiento, en la práctica se evidencia una falta de consensos sobre la temática entre las instituciones y funcionarios que intervienen en los diferentes niveles del proceso de determinación y aplicación de la medida. En donde se afirma que “muchas de las acciones son realizadas en función de la discrecionalidad de las personas involucradas que, aunque procedan en el mejor de los casos desde un criterio profesional, las decisiones se ven seriamente influenciadas por imaginarios y convicciones” (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013, pág. 95)

Asimismo, existen otro tipo de divergencias con respecto a las responsabilidades de las diferentes entidades que intervienen en los procesos de acogimiento, como por ejemplo la ley dispone que los jueces son los encargados de finalizar un acogimiento o determinar la reinserción del niño, niña o adolescente a su familia, sin embargo en la práctica existen instituciones que creen tener la autoridad sobre este tipo de decisiones (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013, pág. 96)

La reinserción al entorno familiar como forma de restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes es el objetivo de las medidas de acogimiento alternativo ya que son mediadas temporles, no obstante, existen casos en los que la reinserción o la adopción de los acogidos no se puede llevar a cabo, sobre todo en el caso de los adolescentes, para los cuales se prevé la generación de procesos de emancipación y autonomía, sin embargo se evidencia una falencia para lograr este cometido. Existe una falta de estrategias y herramientas metodológicas que ayuden a completar una emancipación o autonomía exitosa, tanto por la falta de opciones concretas que los ayuden a tener acceso a servicios de educación superior, becas, subvenciones, alternativas de inclusión laboral, vivienda, etc., a más de que la condición de acogimiento se llega a naturalizar en la vida de los adolescentes por los largos periodos de permanencia en las medias de acogimiento alternativo.

Por otra parte, el tiempo de permanencia de los niños, niñas y adolescentes acogidos son más prolongados que los tiempos idóneos y normados, generando que incluso el sistema de protección especial se convierta en un nuevo vulnerador de derechos. En estos casos se percibe una multiplicidad de dificultades para la restitución de derechos, en los niveles administrativos, operativos y legales. Con relación al área administrativa las entidades de acogimiento tienen complicaciones en la dotación de recursos materiales y humanos, los cuales son considerados insuficientes por las entidades para la satisfacción de las necesidades reales de los niños, niñas y adolescentes.

En el área legal se identifican retrasos en los procedimientos y complicaciones a nivel jurídico-burocrático, sin embargo la primera preocupación es la carencia de abogados especializados en esta temática dentro de equipo de trabajo de las entidades de acogimiento, especialmente las entidades de administración directa, lo que genera irregularidades al momento de hacer seguimiento a los casos y retrasos al momento de hacer efectivos los procesos de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento (Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES , 2013, pág. 101)

Es así, que tomando en cuenta los informes emitidos por el país, las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño y las diferentes investigaciones propiciadas por las entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo procedimientos para garantizar el cumplimiento del artículo 20 de la Convención, se puede distinguir que en el país si bien si se han desarrollado acciones con respecto a la adopción de medidas alternativas de cuidado parental, en la práctica la aplicación de las líneas directrices, la norma técnica de acogimiento y las distintas normas y leyes que regulan el acogimiento en el país han sido deficitarias en el sentido de que no se ha logrado la construcción de un sistema integral que permita hacer frente a todas las disposiciones, procedimientos, evaluaciones, seguimientos, condiciones, etc., que el cuidado alternativo requiere.

No obstante hay que tomar en cuenta que existen factores que de una u otra forma desalientan un correcto funcionamiento del sistema de protección especial, como la falta de recursos para cumplir con todas las disposiciones, la falta de un ente de control que establezca sanciones o inspecciones minuciosas a las instituciones encargadas del acogimiento y la falta de directrices o guías que permitan priorizar una acción de prevención por partes de las instituciones de acogimiento.

3.3 Situación del acogimiento en el cantón Cuenca.

El cantón Cuenca se sitúa al sur del Ecuador en la provincia del Azuay. Según datos del censo poblacional del 2010 el cantón contó con una población de 505.585 habitantes de los cuales un 52,63% son mujeres y un 47,37% son hombres. De acuerdo con el censo existe una población de 176,888 niños, niñas y adolescentes comprendidos entre los 0 a 17 años de edad, de los cuales 50,51 son niños y 49,48% son niñas.

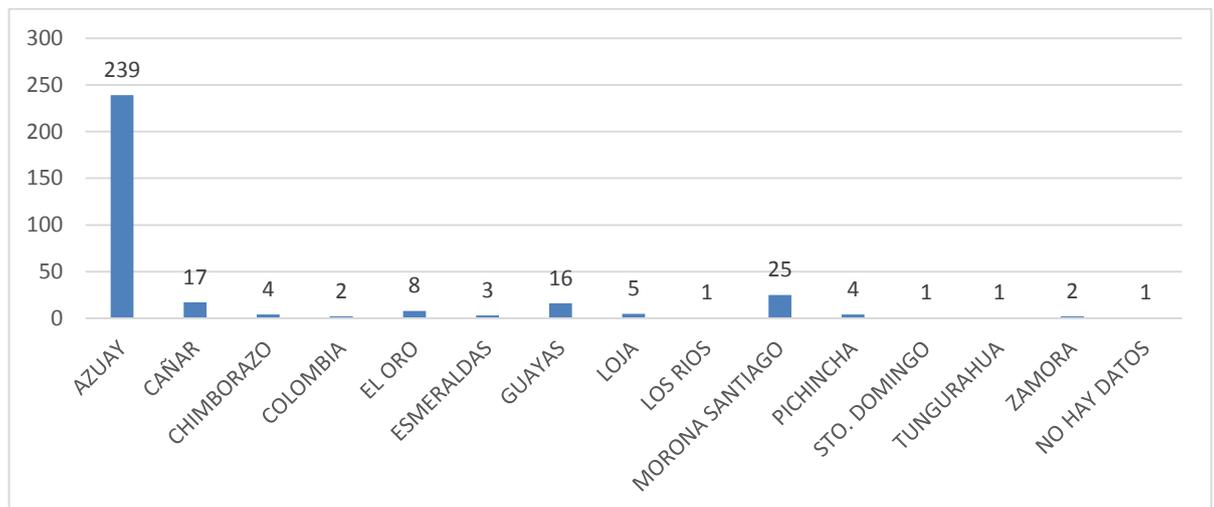
Con respecto al cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes, tanto del GAD Municipal del Cantón Cuenca como el Ministerio de Inclusión Económica y Social, brindan y coordinan mediante convenios de cooperación la atención prioritaria y especializada a niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos, bajo las modalidades de acogimiento institucional, acogimiento familiar, erradicación del trabajo infantil, y erradicación de la mendicidad. Según el diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012 las entidades que ofrecieron estos servicios como parte del sistema de protección especial en la ciudad de Cuenca fueron:

- Fundación Hogar del Ecuador
- Fundación Integración
- Fundación Jefferson Pérez
- Fundación el Arenal
- Fundación Alianza en el Desarrollo
- Fundación Salesiana PACES
- Hogar de Niños Antonio Valdivieso
- Centro de Desarrollo Social la Aurora
- Congregación del Buen Pastor
- Fundación Jardín del Cajas
- Fundación María Amor
- Hogar Miguel de León
- Sala de primera acogida para víctimas de violencia del MSP
- CEMISOL, servicio del GAD Municipal

- Proyecto Esperanza
- Fundación OSSO
- Mensajeros de la Paz
- Aldeas Infantiles SOS
- Conferencia San Vicente de Paúl – Hogar Infantil Tadeo Torres

De las cuales 10 entidades en el año 2012 han brindado medidas de acogimiento institucional un total de 329 niños, niñas y adolescentes tanto del cantón Cuenca como otros cantones de la provincia como Sigsig, Santa Isabel y Gualaceo, en algunos casos se han acogido a niños, niñas o adolescentes provenientes de otras provincias del país, como es el caso de 25 niños, niñas y adolescentes de Morona Santiago, 17 de Cañar, 16 de la provincia del Guayas, 8 del Oro, entre otras provincias, e incluso se ha registrado el acogimiento de dos niños provenientes de Colombia, lo que hace que el cantón Cuenca se vuelva en cierta medida un centro para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la zona austral del país.

Gráfico 4: Cobertura acogimiento institucional del cantón Cuenca, 2012

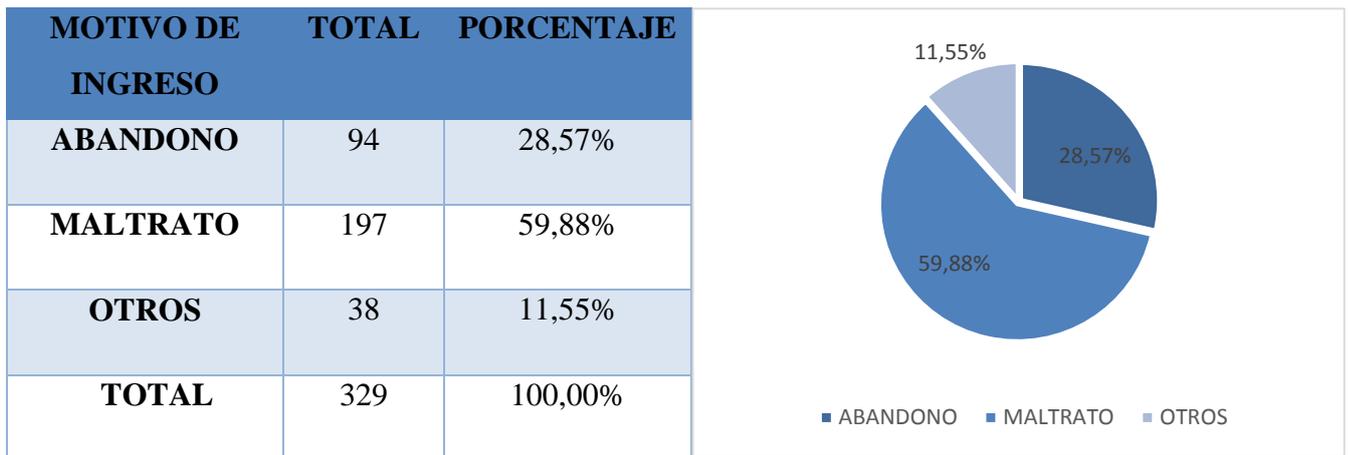


Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

Entre los principales motivos o causalidades para que los niños, niñas y adolescentes hayan sido acogidos en las diferentes instituciones son el maltrato y el abandono, que representan el 59,88% y el 28,57% respectivamente.

Gráfico 5: Motivos para acogimiento.

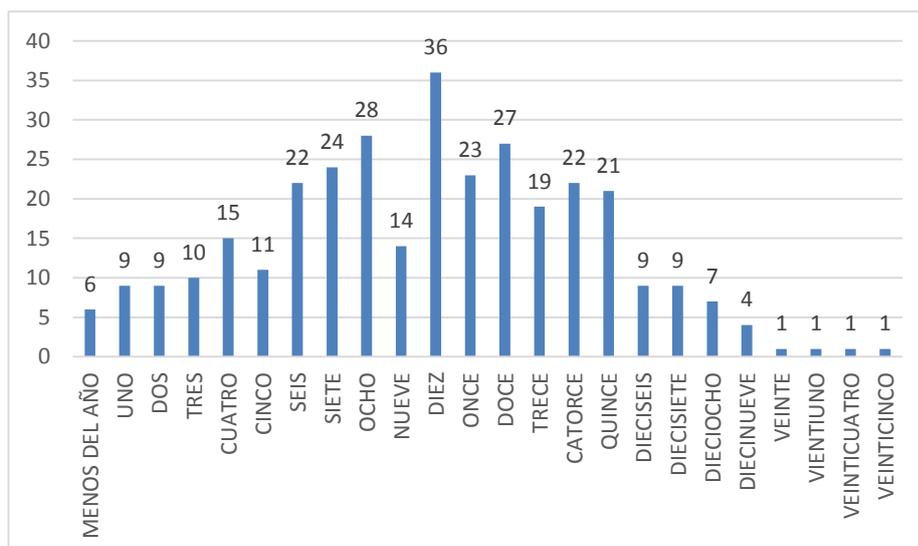


Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

La población atendida en las diferentes entidades de acogimiento fueron niños, niñas y adolescentes de entre menos de un año y un joven de 25 años de edad. La edad promedio es de 14 años, la edad que más se repite, es de 10 años, representando un 10, 49% de la población analizada. Con respecto al sexo de los niños, niñas y adolescentes internados, un 50, 46% de la población es de sexo masculino y un 49,54 es de sexo femenino.

Gráfico 6: Edades de niños, niñas y adolescentes en acogimiento.



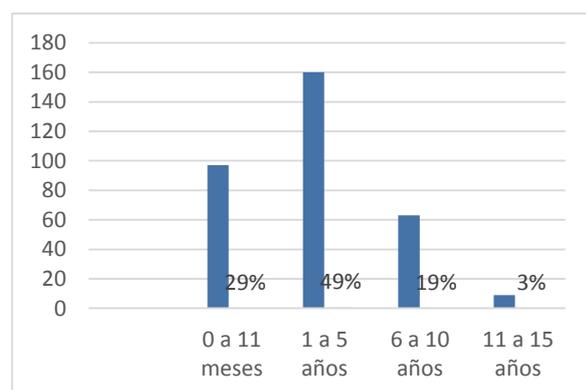
Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

En relación al tiempo de acogimiento, un gran porcentaje de niños, niñas y adolescentes han estado institucionalizados menos de un año, lo que corresponde al 29% de la población atendida, el 49% le corresponde a niños, niñas o adolescentes que han permanecido institucionalizados de entre 1 año a 5 años, el 19% a niños, niñas o adolescentes que han permanecido de entre 6 a 10 años y un 3% niños, niñas o adolescentes que se encuentran institucionalizados de entre 11 años a 15 años, lo que nos muestra que la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes acogidos en ese entonces permanecieron institucionalizados de entre 1 a 5 años, siendo contradictorio a la noción de temporalidad que las medidas de acogimiento y las leyes pretenden garantizar. Por su parte existieron 14 casos de niños, niñas o adolescentes que no contaron con una medida de acogimiento legalizada.

Gráfico 7: Tiempo de acogimiento de niños, niñas y adolescentes.

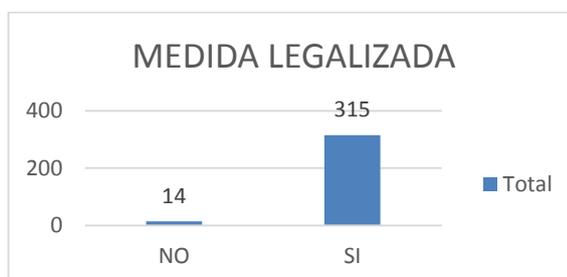
Tiempo de Acogimiento	No de niños, niñas y adolescentes	Porcentaje
0 a 11 meses	97	29%
1 a 5 años	160	49%
6 a 10 años	63	19%
11 a 15 años	9	3%
Total	329	100%



Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

Gráfico 8: Medidas legalizadas.

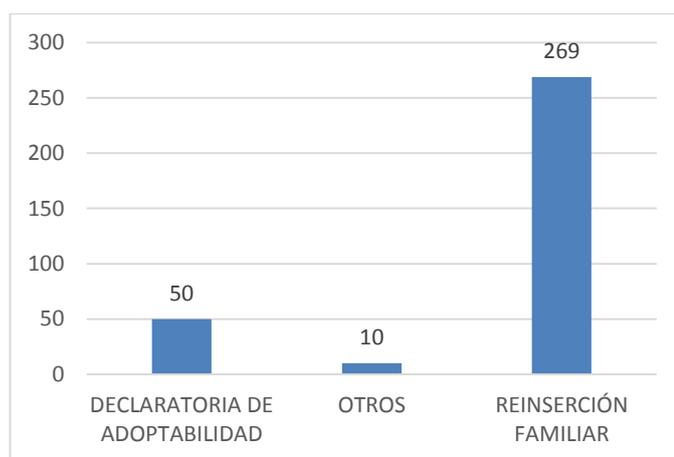


Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

Según las metas de intervención de las entidades se evidenció que los esfuerzos han estado encaminados a lograr la reinserción familiar de 296 niños, niñas y adolescentes y logara con la declaración de adaptabilidad de 50 niños, niñas y adolescentes. En los casos de la falta de legalidad de la medida de acogimiento la intervención se encaminó a brindar servicios terapéuticos o de apoyo familiar.

Gráfico 9: Metas de acogimiento.

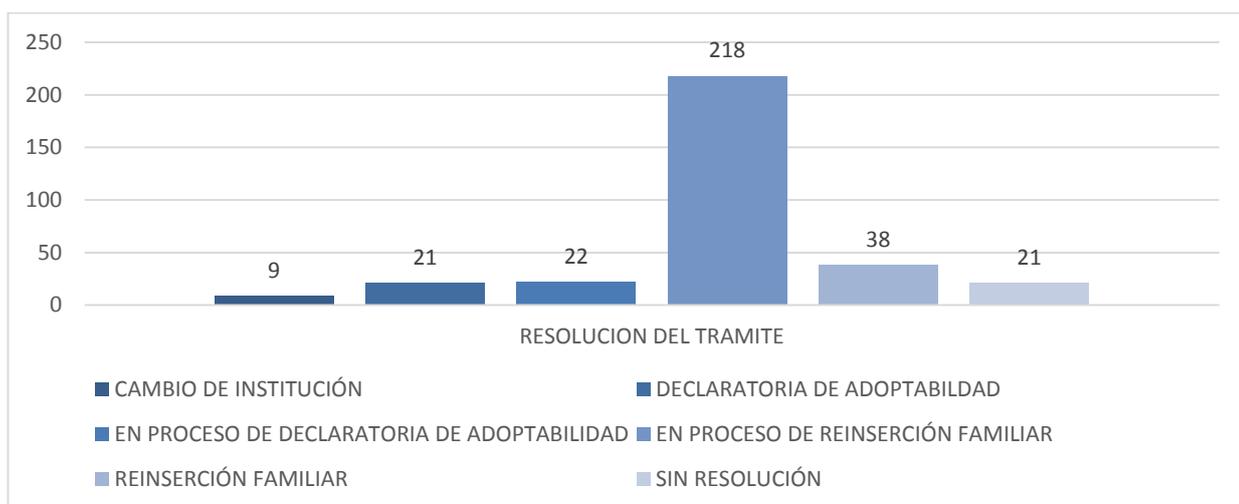


Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

Como resultado de los esfuerzos realizados para cumplir las metas durante ese año, de los 50 niños, niñas y adolescentes que tenían como meta la adaptabilidad solo 21 fueron declarados, mientras que 22 aún estaban en proceso de declaratoria. De los 268 niños, niñas o adolescentes cuya meta inicial era la reinserción familiar tan solo 38 han logrado este cometido, mientras que 218 continuaron con el proceso de reinserción, 9 acogidos se han cambiado de institución y hubo 21 menores que no contaron con ninguna resolución, lo que nos evidencia un bajo grado de cumplimiento de las metas establecidas por cada entidad. De las causas obtenidas para el incumplimiento de las metas analizadas se encuentran la falta de compromiso de las familias para el retorno de sus hijos, así también la falta de seguimiento técnico de la institución y la falta de agilidad en los juzgados.

Gráfico 10: Cumplimiento de metas de acogimiento



Fuente: Diagnóstico de la Situación de las Entidades de Acogimiento Institucional de Cuenca en el año 2012

Realizado por: Daniela Samaniego

Por otra parte, según esta investigación, se obtuvo que en cuanto a **infraestructura** el 90% de las entidades de acogimiento no contó con infraestructura adecuada al no poseer suficientes dormitorios para la cantidad de acogidos, por ausencia de áreas verdes, áreas recreativas, falta de señalización, espacios no adecuados para niños, niñas o adolescentes con discapacidad, etc., por lo que tan solo el 10% cumplió con estándares mínimos de calidad, lo que no quiere decir que fueron oportunos, pues según el estudio no contaban con baños suficientes ni en las condiciones deseadas para brindar acogimiento (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014, pág. 167).

Por otra parte, si bien todas las instituciones contaron con medidas de seguridad como extintores, ninguna presentó detectores de humo, sirenas o rejillas para proteger la puerta de la cocina lo que sin duda es una falencia con respecto al principio de idoneidad que debe presidir en las medidas de acogimiento.

Con respecto al **talento humano**, todas las entidades evaluadas contaron con un coordinador/a, un trabajador social, psicólogo/a, auxiliar de cocina, sin embargo, existieron casos en los que se evidenció una falta de abogados-as o tutores con

conocimientos en derechos humanos. Se identificó además una falencia en la falta de definición de funciones y responsabilidades dentro de las instituciones, a más de los cambios constantes en los equipos de trabajo (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014, pág. 168).

El cuanto al **desempeño profesional** se obtuvo que entre las actividades del equipo técnico el 80% de entidades todavía mantienen un trabajo de oficina que requiere la adecuación de las familias a los tiempos y los espacios de la institución, por lo que en ese entonces no se generaron estrategias que permitan una intervención acorde al entorno social y cultural de la familia intervenida (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014, pág. 169). Aquí un aspecto relevante es que ninguna institución realizaba atención domiciliaria como una estrategia para evitar la institucionalización, sino se la realiza básicamente después del ingreso del niño, niña o adolescente, por lo que la intervención previa que se supone debería ser priorizada era inexistente.

Por otra parte, existen casos en los que no se presentan planificaciones por parte del equipo técnico ni de los educadores, lo que no permite un registro de avances de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, por lo que tan solo un 70% de las entidades indicaron que contaban con el plan familiar y el plan de atención individual. Finalmente, solo el 60% de las entidades demostraron tener planes de capacitación del equipo, planes para mejorar la institución y un manual de procedimiento (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014, pág. 170).

Con los resultados obtenidos, se evidencia una deficiencia en cuanto a los servicios de atención que se les brindó a los niños, niñas y adolescentes en el cantón, a más de una deficiencia en el área operativa de las entidades e incluso una falta de concordancia de sus acciones con las normas técnicas y las directrices de las Naciones Unidas. Una de las principales causas que las instituciones interponen como el origen de sus deficiencias es la falta de recursos económicos, es así que tan solo el 10% de las organizaciones tiene recursos oportunos y suficientes para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, y el 90% restante comenta que tienen una constante falta

de recursos (Oleas, Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011, 2014, pág. 170).

Por su parte, según una entrevista realizada a Silvia Oleas, Secretaria Ejecutiva del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del cantón Cuenca, en la actualidad los niños, niñas o adolescentes que aún se encuentran en acogimiento institucional en el cantón, tienen un ambiente de desprotección por el hecho de que aún existen niños, niñas y adolescentes que llevan muchos años institucionalizados, por otra parte, no se generan programas o proyectos que los ayude a tener una independencia luego de que cumplan la mayoría de edad, entre otros factores más.

Si bien en el contexto país, como en el cantonal se ha apostado por un proceso de desinstitucionalización, durante más de una década de vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia, que establece al acogimiento institucional como última instancia y como medida temporal, en la práctica no se ha restituido el derecho violentado de todos los niños, niñas y adolescentes que han ingresado a instituciones de acogimiento, pues existen ciertas negligencias por parte algunas entidades, donde se evidencia a niños que han ingresado a los tres años de edad que al pasar más de 10 años no han contado con una medida de desinstitucionalización.

En algunas ocasiones no se da el cambio por la histórica adopción de un modelo de acogimiento institucional, lo que hace que las instituciones perpetúen un sistema de gestión, por otra parte, si bien se planea la desinstitucionalización en el país, las entidades encargadas de esta temática no dan pautas, capacitaciones, programas de difusión, programas preventivos, etc., que ayuden a las instituciones generar un cambio en su gestión, lo que se suma a las condiciones adversas para lograr un acogimiento que no implique la institucionalización, pues se requiere de un equipo técnico que acompañe el proceso en territorio mediante asistencia domiciliaria, la falta de recursos y en algunas ocasiones la predisposición de las entidades.

Es así que tomando en cuenta que el estudio realizado a las entidades de acogimiento institucional en el cantón Cuenca en el año 2012, posterior a la expedición de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, se evidencia que al igual que a nivel nacional el acogimiento institucional es

la medida más utilizada por los organismos competentes para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes que han perdido o están en riesgo de perder su cuidado parental.

De entre los indicadores presentados se observa que existe un acogimiento deficitario en cuanto a la infraestructura necesaria para dar un servicio de calidad acoplado a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, así como la falta de talento humano y de esfuerzos encaminados a trabajar en territorio para lograr la desinstitucionalización, así como la prevención de ingreso a la modalidad de acogimiento institucional. Lo que muestra una falencia en las condiciones necesarias para que se generen cambios en esta temática, como por ejemplo la falta de recursos, incentivos guías u orientaciones, falta de control por parte del Estado y en algunos casos, falta de interés en cambiar el modelo de gestión.

CAPÍTULO IV: POLÍTICAS DE ALDEAS INFANTILES SOS COMO ORGANISMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA RESPONDER A LAS “LÍNEAS DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS”

4.1 Aldeas Infantiles SOS- Ecuador

Aldeas Infantiles SOS es una organización internacional de desarrollo social fundada en Austria en el año 1949 por Hermann Gmeiner con la finalidad de apoyar a los niños, niñas y adolescentes que perdieron sus familias como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Es así que desde entonces su visión, misión y modelo de gestión se han expandido a 134 países, en donde hoy en día brinda apoyo a más de 450000 niñas, niños y adolescentes que han perdido su cuidado parental o están en riesgo de perderlo.

En el Ecuador trabaja hace más de 50 años generando estrategias y programas por los derechos de los niños, especialmente por proteger su derecho a vivir en familia. Está presente en seis provincias del país: Pichincha, Azuay, Esmeraldas, Guayas y Manabí, se encuentra legalmente reconocida mediante el acuerdo ministerial No 1448 aprobado el 14 de junio de 1994.

Sus acciones están encaminadas a prevenir la pérdida del cuidado familiar e impulsar a que los niños, niñas y adolescentes se reintegren a sus familias y comunidades protectoras. Cuando estas medidas no son posibles, brindan atención personalizada en modalidades alternativas de cuidado, las cuales son temporales y pertinentes a la situación individual de cada niño, niña y adolescente para lograr su desarrollo dentro de un entorno familiar protector (Aldeas Infantiles SOS, 2016).

En el periodo 2013-2014 Aldeas Infantiles SOS-Ecuador planteó dar un giro programático a su modelo de gestión articulando sus estrategias a la Política Pública Nacional, y a las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, propósito por el cual se generó el “Proyecto de Sostenibilidad y la Política de Programas de Aldeas Infantiles SOS (2014-2016) priorizando un modelo preventivo de atención como una propuesta alternativa a la institucionalización donde se ratifica la perspectiva del enfoque de derechos en los

proyectos de la organización y señala como sus principios orientadores (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016):

- Fortalecer un entorno familiar protector, en la propia familia del niño, niña y adolescente,
- Fortalecer las redes de apoyo social para niños, niñas y adolescentes,
- Asegurar el interés superior del niño/a en todas las decisiones y acciones que se impulse,
- Involucrar a los/as niños/as en la búsqueda de soluciones que incidan en su vida (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 5).

Según este marco, los nuevos lineamientos de acción de Aldeas Infantiles SOS Ecuador son:

- 1) Privilegiar la prevención de la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en familias y comunidades en alto riesgo,
- 2) Desarrollar modalidades alternativas de acogimiento; proyectos centrados en la protección de los/as niños y niñas en acogimiento de corto y mediano plazo, garantizando y restituyendo sus derechos, pero además cumpliendo con los principios de Idoneidad, Necesidad e Interés Superior del niño.
- 3) Reducir progresiva y respetuosa la modalidad de casa SOS en territorio, ajustándolo a las necesidades de acogimiento de largo plazo.

4.2 Aldeas Infantiles SOS Cuenca.

El Programa de Aldeas Infantiles SOS Cuenca se viene ejecutando desde el año 1997 y se instala en el sector del tablón en Ricaurte. Durante los últimos años de gestión Aldeas Infantiles SOS Cuenca ha ido alineándose al marco de orientación de las directrices de las Naciones Unidas para el cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes, dándole mayor énfasis a la prevención y a las acciones que permitan generar un proceso gradual de desinstitucionalización, por lo que ha dado lugar a proyectos preventivos instalados en los territorios con mayor índices de vulnerabilidad, lo que los ha llevado a diversificar sus servicios en modalidades alternativas y atención ambulatoria (Aldeas Infantiles SOS Cuenca , 2014).

Para este propósito el programa de Cuenca llevó a cabo un proceso de autoevaluación en los ámbitos programáticos, organizacionales y financieros para poder avanzar hacia la definición de un proyecto de redimensionamiento con un nuevo objetivo orientado a la prevención, protección, acogimiento y restitución de derechos. Es así que como resultado de dicho análisis se produjeron cambios significativos dentro de la organización como:

- Comprensión de la importancia del fortalecimiento de las familias nuclear y ampliada, a fin de garantizar el derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes.
- La promoción de vínculos comunitarios, constituyéndose una red de apoyo a la familia.
- El cambio de visión de madres y tías SOS que ahora se identifican como educadoras, sus esfuerzos son encaminados a trabajar en el fortalecimiento familiar.
- Un equipo técnico que determina la importancia de brindar acompañamiento en el lugar de residencia de la familia.
- El servicio se adapta a las necesidades, costumbres, cultura, realidad económica y social de la familia en su lugar de origen (Aldeas Infantiles SOS-Cuenca , 2016, pág. 5)

Por lo que se han identificado los siguientes resultados:

- Reducción respetuosa de la cobertura de niños, niñas y adolescentes del modelo tradicional de acogimiento en circuito cerrado. A septiembre de 2016 se brinda atención a 32 niños, niñas y adolescentes de una población inicial de 102 a principios del año 2013.
- Niños, niñas, adolescentes viviendo con sus familias alcanzan un mejor nivel de desarrollo integral, recuperando su identidad y sentido de pertenecía a su lugar de origen.
- Desarrollo de las modalidades alternativas que permitan la restitución integral de derechos del NNA y su familia, trabajando en su comunidad con

su familia origen/ampliada, en pro de restituir su derecho a vivir en familia (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 6)

4.3 Modelo de gestión preventivo Aldeas Infantiles SOS Cuenca.

La política de programa de Aldeas Infantiles SOS, hace énfasis en que “Cada niño y niña pertenece a una familia y crece con amor, respeto y seguridad” (Aldeas Infantiles SOS, 2016) por lo que trabaja con los diferentes tipos de familias de niñas, niños y adolescentes que han perdido o estén en riesgo de perder el cuidado parental, así como con la comunidad a la que éstas familias pertenecen. Para esto, los esfuerzos están encaminados a prevenir la pérdida del cuidado parental y en caso de que éste se haya perdido, se les brinda alternativas de cuidado acorde a su necesidad.

Por lo que ejecutan los siguientes niveles de protección:

4.3.1 Prevención Primaria:

Se trabaja en territorios priorizados, donde se coordina con las organizaciones locales para la formación de comunidades protectoras con el fin de reducir los factores y conductas de riesgo y elevar los factores protectores de las familias (responsabilidad, cuidado, afecto), logrando un empoderamiento de los sujetos sociales (Aldeas Infantiles SOS, 2016).

Objetivo: “Promover la creación de comunidades protectoras de derechos que prevengan la separación familiar y protejan a los niños, niñas y adolescentes de toda forma de violencia, abandono y otras amenazas o riesgos para su desarrollo integral, a través de procesos de sensibilización con NNA, sus familias, líderes comunitarios y el fortalecimiento del sistema de protección local” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 8)

En el caso de Aldeas Infantiles SOS Cuenca, en el año 2016 en el cantón Sigsig, provincia del Azuay, se ha llevado a cabo un proceso de fortalecimiento con los actores vinculados y responsables en temas de Niñez y Adolescencia, dando como resultado

la conformación de la Mesa de Análisis y Canalización de Casos, misma que es liderada por la junta Cantonal de Protección de Derechos, que permite la vinculación interinstitucional para la restitución integral de derechos y evita, en los casos que sea posible, la pérdida del cuidado parental y la institucionalidad (Aldeas Infantiles SOS-Cuenca , 2016, pág. 8).

4.3.2 Prevención Secundaria:

Se trabaja con familias focalizadas, buscando elevar sus capacidades y promover la contención de los niños, niñas y adolescentes. Esto mediante procesos de capacitación y acompañamiento según los factores individuales de cada familia. Además se buscan generar estrategias de desarrollo comunitario, con este fin Aldeas Infantiles SOS desarrolla (Aldeas Infantiles SOS, 2016):

Acompañamiento a Familias en Situación de Riesgo: Esta modalidad brinda atención a familias en riesgo de pérdida del cuidado familiar, no se aplica en los casos de que se haya vulnerado el derecho de los niños, niñas o adolescentes.

Objetivo: “fortalecer las capacidades de cuidado y evitar que los niños, niñas y adolescentes pierdan el cuidado familiar. Este trabajo lo desarrollamos en su lugar de residencia y entorno comunitario” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 8)

Para cumplir con este objetivo en primera instancia se genera un proceso de investigación previo que consiste en el levantamiento de información para determinar las medidas de protección y las acciones más idóneas según el factor del riesgo y el contexto del niño, niña o adolescente y la familia intervenida.

A través de esta modalidad Aldeas Infantiles SOS Cuenca ha prevenido desde el año 2015 hasta agosto de 2016 la desinstitucionalización de 121 niños, niñas y adolescentes, interviniendo en las causales de ingreso como: negligencia, violencia intrafamiliar (violencia psicológica, conflictos de pareja y/o familia ampliada), pobreza, alcoholismo, etc.

Tabla 9: Prevención casos de institucionalización 2015-2016

COBERTURA	CAUSA DE INGRESO	PORCENTAJE
73	NEGLIGENCIA	61%
23	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	19%
16	POBREZA	13%
5	ALCOHOLISMO	4%
4	OTROS	3%
121	TOTAL	100%

Fuente: Sistema de Bases de Datos ARIEL – Aldeas Infantiles SOS- Cuenca- 2016

Los resultados obtenidos de estas intervenciones son los siguientes:

- Se ha evitado la institucionalización y los efectos negativos a nivel emocional en los niños, niñas y adolescentes por la separación innecesaria de sus familias y su entorno social y comunitario
- Evitar la desvinculación por parte de la familia en cuanto a sus roles en el cuidado y protección.
- Prevenir el desarraigo cultural por no sentirse identificados en el espacio en el que se encuentran.
- Al trabajar desde el principio de Necesidad e Idoneidad, así como el análisis de causas con la activa Participación del niño, niña o adolescente y su familia se eleva el nivel de corresponsabilidad de la familia de origen y/o ampliada.
- Empoderamiento de los miembros de la familia, en su desarrollo social y económico.
- A través de la sensibilización se ha logrado el compromiso y corresponsabilidad de la comunidad y otros actores del sistema (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 9)

4.3.3 Prevención terciaria:

Se trabaja directamente con los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado familiar mediante la ejecución de acciones encaminadas a restituir y reparar

ese derecho vulnerado. Para este cometido Aldeas Infantiles SOS aplica la normativa nacional e internacional en vigor y define modalidades alternativas que respondan a la historia, necesidades y condiciones de cada niño, niña o adolescente (Aldeas Infantiles SOS, 2016).

Entre las medidas empleadas por Aldeas SOS Ecuador tenemos:

Casas SOS en comunidad: Es una modalidad alternativa que responde a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes con largos periodos de institucionalización que por diversas causas no han podido reinsertarse en sus familias biológicas o no se ha conseguido la declaratoria de adaptabilidad.

Objetivo: “reducir los efectos negativos generados por la pérdida del cuidado familiar, el desarraigo del niño, niña o adolescente de su entorno de origen, para lo cual se procura un contexto lo más cercano a su realidad, brindando herramientas para el desarrollo de habilidades y destrezas a través de su activa participación en la comunidad, generando resiliencia y la aceptación de su historia de vida para el ejercicio de su autonomía, o reinsertión con su familia nuclear/ampliada en los casos que así sea posible, para ello se brinda acompañamiento familiar” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 10)

Aldeas Infantiles SOS Cuenca ha implementado 3 Casas SOS en comunidad, con una cobertura de 13 niños, niñas y adolescentes, obteniendo los siguientes resultados:

- Los niños, niñas y adolescentes permanecen en un entorno similar al de origen, recuperando su sentido de pertenencia.
- Se ha logrado activar y articular el Sistema de Protección local.
- En los casos que es posible, facilita el involucramiento de la familia de origen y/o ampliada, para mantener y fortalecer los vínculos.
- El modelo permite el desarrollo de habilidades y destrezas en los acogidos para el ejercicio de su autonomía.
- Los NNA tienen claridad en la temporalidad del servicio.
- Las educadoras facilitan los procesos de desarrollo integral.

- El equipo de trabajo brinda una atención integral en base a las necesidades y realidad económica y social del niño, niña o adolescente, su familia y entorno.

Casa SOS en territorio: Es una medida de protección aplicada cuando se determina que existen las condiciones necesarias en el entorno familiar y comunitario para la reinserción, por lo que interviene mediante un acompañamiento temporal, a fin de garantizar que las condiciones sean sostenibles para el desarrollo integral del niño, niña o adolescente en su familia y comunidad.

Objetivo: “: Identificar y desarrollar habilidades de cuidado y protección en la familia nuclear / ampliada y la comunidad, a fin de garantizar un entorno adecuado para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, en su lugar de origen/residencia” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 11)

En el territorio se han implementado 3 casas con atención a 11 niños, niñas y adolescentes con sus respectivas familias, los resultados observados son los siguientes:

- Ha representado un proceso de adaptación favorable del menor a su familia y entorno, fortaleciendo su desarrollo a nivel individual y familiar.
- Notable mejora de los niños, niñas y adolescentes en su estado físico y emocional (Peso y talla, rendimiento académico, disminución de los niveles de agresividad de los NNA).
- Activación y participación del sistema a nivel comunitario y cantonal para el apoyo al proceso de reinserción familiar, factores que favorecen la misma.
- Participación activa y corresponsable de la familia tanto a nivel económico, así también en la atención a nivel de salud, educación y protección.
- La educadora acompaña el desarrollo de habilidades y competencias de la familia para la atención y cuidado del menor, en base a las condiciones y realidad familiar.
- Evita procesos de dependencia de las Familias y los niños, niñas y adolescentes hacia las educadoras y la institución.

- El equipo de trabajo brinda una atención integral en base a las necesidades y realidad económica y social del menor, su familia y entorno (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 11)

Otros procesos de mejora continua

Casa de transición: es un espacio en el cual los niños, niñas y adolescentes permanecen no más de 3 meses desde su fecha de ingreso, periodo en el que se analiza cuál es la mejor opción de intervención.

Objetivo: “Determinar el servicio que requiere el NNA y su familia en el menor tiempo posible en base a la investigación y análisis de causas” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 11)

Acompañamiento en la reinserción familiar: se brinda apoyo temporal a las familias de origen o ampliadas de los niños, niñas y adolescentes que están en proceso de reinserción, como por ejemplo apoyo financiero, evitando el asistencialismo y promoviendo la corresponsabilidad, ofreciendo un sustento para temas de arriendo, salud, educación, emprendimientos, etc.

Objetivo: “garantizar que las condiciones generadas para la reinserción de NNA a su familia de origen/ampliada, sean sostenibles procurando un entorno adecuado a nivel familiar y comunitario para su protección y cuidado” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 11).

Actualmente Aldeas Infantiles SOS Cuenca brinda apoyo a 26 niñas, niños y adolescentes reinsertados en sus familias de origen o ampliadas.

Acompañamiento procesos de autonomía juvenil

Es una medida que busca dotar de herramientas de resistencia y resiliencia a los y las adolescentes mayores de 16 años, con quienes no se ha podido concretar un proceso de adopción y tampoco se ha logrado su reinserción familiar. Para ello se les brinda apoyo psicológico, apoyo para la inclusión laboral y/o emprendimiento, apoyo

económico temporal para educación o vivienda y acompañamiento a su plan de autonomía.

Objetivo: “Desarrollar capacidades de resiliencia y fortalecer habilidades en los adolescentes que les permita el ejercicio de su autonomía y vinculación al ámbito laboral o generación de ingresos” (Aldeas Infantiles SOS- Cuenca , 2016, pág. 12).

A agosto del 2016 se ha brindado acompañamiento a 11 jóvenes en proceso de autonomía.

Tabla 10: Resumen de atención niveles de prevención Aldeas Infantiles SOS Cuenca- 2016.

DENOMINACION	MODALIDAD	COBERTURA ACTUAL
PREVENCION SECUNDARIA		
	Acompañamiento Familiar	87 NNA
PREVENCION TERCIARIA		
Modalidades Alternativas	Casa SOS en Territorio	16 NNA
	Casa SOS en Comunidad	13 NNA
Acogimiento Institucional	Circuito Cerrado	32 NNA
	Acompañamiento Reinserciones	27 NNA
	Autonomía Juvenil	11 NNA
TOTAL COBERTURA		186 NNA

Fuente: Sistema de Bases de Datos ARIEL – Aldeas Infantiles SOS- Cuenca- 2016

Como se evidencia, los procesos de reforma al modelo gestión de Aldeas Infantiles Ecuador guarda pertinencia directamente con uno de los principales objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños que es la generación de esfuerzos para que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia, donde como se evidenció, se interviene mediante una prevención primaria en el territorio para fortalecer las capacidades familiares y comunitarias para la contención de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, su modelo de gestión es oportuno con las Directrices ya que este busca adaptarse a las condiciones sociales, culturales y contextuales de las familias y de los niños, niñas o adolescentes intervenidos, tratando de generar respuestas específicas para cada caso, lo que no corresponde únicamente a una intervención diferenciada cuando se haya determinado la institucionalidad, sino desde la prevención secundaria que parte de la identificación de factores de riesgos y la intervención a los mismos.

Adicionalmente un aspecto positivo es que busca generar procesos de desinstitucionalización en donde su intervención no se limita a lograr la reinserción de los niños, niñas o adolescentes, sino se da una intervención completa con el fin de restituir el derecho violentado, llevando a cabo programas de acompañamiento familiar, apoyo financiero, a más del acompañamiento a procesos de autonomía juvenil. Con respecto a la normativa nacional se enmarca directamente en la necesidad de implementar el acogimiento institucional como última medida de aplicación y potenciar otras medidas alternativas de cuidado parental.

Sin embargo, cabe recalcar que si bien dentro de la institución se están llevando cambios importantes en su modelo de gestión en los territorios intervenidos, no cuenta con un instrumento de política oficial en la cual adscriba su accionar, pues la política que Aldeas Infantiles SOS a nivel mundial fue creada en el año 2009 previo a las Directrices, donde básicamente se consolida un modelo de intervención mediante la institucionalización.

Según una entrevista realizada a Rene Zalamea, ex director de Aldeas Infantiles SOS Cuenca, en la práctica es la única institución que está innovando y generando procesos de transformación para convertirse en un programa eminentemente preventivo que se centra en el niño y su interés superior, pues se trata que la intervención tenga

pertinencia según la situación específica de cada niño, donde primero se analiza la necesidad y luego la idoneidad de cada respuesta, además la intervención se está realizando en territorio, lo que significa “si el menor es del Sigsig, pues voy al Sigsig”.

Por otra parte, Elizabeth Bueno, directora de Aldeas Infantiles SOS –Cuenca, comenta que son casi inexistentes las instituciones que han tratado de cambiar su modelo de gestión para generar procesos de desinstitucionalización y prevención del acogimiento, una de las principales causas para esto es una falta de control del MIES, a más de la falta de inversión de recursos económicos de parte de las instituciones y del gobierno en temas de protección especial. Sustenta que en la zona aún queda mucho por hacer, mostrándose presta para trabajar en conjunto con las demás instituciones con el fin de consolidar un modelo de prevención, mas no de institucionalización.

CONCLUSIONES

Objetivo1: Determinar el marco normativo internacional que garantiza los derechos de niñas, niños y adolescentes a vivir en familia.

- El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia se consagra en su máxima expresión en la Convención de Derechos del Niño (1989), que al ser un instrumento vinculante determina la obligación de los Estados firmantes a velar por la protección y la asistencia especial a los niños, niñas y adolescentes que están temporal o permanentemente privados de su medio familiar (art. 20). Además funda un nuevo sistema de protección de derechos para la infancia y adolescencia en el sentido de que les otorga una condición de sujeto de derechos, más no una condición de objeto de protección como se lo venía haciendo anteriormente. A más que la entidad familiar adquiere importancia como medio indispensable para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que no únicamente resuelve las necesidades inmediatas sino también las necesidades de afecto y emocionales.
- La CDN en el marco de normativa internacional determina por primera vez las acciones que deben tomar, y los aspectos a considerar para proporcionar a los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar una asistencia especial por parte de los Estados, estableciendo que constituyen modalidades alternativas la colocación en hogares de guarda, la adopción y la colocación en instituciones.
- Las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009), se consagran como un conjunto de pautas que contribuyen a cumplir con las obligaciones de los estados firmantes, que orienta las medidas que se deben tomar tanto en la política y en la práctica, para garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes que han perdido o estén en riesgo de perder su cuidado parental. Las Directrices priorizan que los esfuerzos se dirijan a mantener al niño, niña y adolescente bajo la guarda de su propia familia, velar por que mientras se busquen soluciones a su condición, se les otorgue condiciones adecuadas que permitan su desarrollo integral.

Objetivo 2: Determinar las normativas y políticas públicas que ha implementado el Ecuador para responder a los compromisos internacionales con respecto a las “Líneas Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”.

- Con respecto a las leyes y normas vigentes nacionales correspondientes a la Constitución de 2008 y al Código de la Niñez y Adolescencia 2003, se puede evidenciar que el Estado Ecuatoriano asume su responsabilidad para dar cumplimiento a la CDN y proteger a la niñez, adolescencia, y su derecho a vivir en familia.
- La Constitución del 2008 genera un salto cualitativo en materia de niñez y adolescencia donde se establece que a estas etapas durante el ciclo de vida se les deben otorgar las condiciones y recursos necesarios para su desarrollo integral, lo que significa el paso de una doctrina de “situación irregular del niño” a una doctrina de protección integral, que los concibe prioritariamente como sujetos de derechos. Es así, que la Constitución 2008 se adapta de una mejor manera a la CDN que funda y promueve esta visión en materias de norma internacional.
- El Código de la Niñez y Adolescencia 2003, consagra la institucionalidad encargada de promover y garantizar los derechos reconocidos en el país con respecto a la niñez y adolescencia, por lo que establece una serie de condiciones institucionales, administrativas y económicas para que las normas declaradas, se concreten en realidades, para esto determina de manera específicas las medidas, acciones y procedimientos que se deben llevar a cabo para proteger y garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia. Es así que introduce por primera vez cuales son las medidas de acogimiento alternativo en el país (acogimiento familiar, acogimiento institucional y adopción) a más que determina los aspectos que se deben considerar para emplear las medidas de acogimiento, como las entidades las encargadas de determinar la medida, las condiciones se debe otorgar al niño en las medidas de acogimiento, las obligaciones que deben cumplir las entidades y personas involucradas, etc.
- El conjunto de políticas públicas expedidas antes y después de las Directrices están encaminadas básicamente a fortalecer las capacidades de contención de las familias y a generar un fortalecimiento de los programas de protección especial para otorgar a la infancia y adolescencia un desarrollo integral tanto en las modalidades alternativas de acogimiento, como dentro de su propia familia.

- Las políticas públicas analizadas guardan relación con los principios rectores de las Directrices, tal es el caso del principio de necesidad e idoneidad, ya que pretenden, en primera instancia prevenir el acogimiento para que la modalidad sea una medida realmente necesaria, y también generar estándares de calidad para brindar una atención eficiente a los diferentes programas o entidades de protección especial.
- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) se posiciona como la entidad rectora de la protección y ejercicio de derecho de la población infantil y adolescente en el país. Es a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (como parte del SNDPINA) que en el Ecuador se prestan servicios de protección especial para grupos de atención prioritaria cuyos derechos hayan sido vulnerados, tal es el caso de niños, niñas y adolescentes que han perdido o están en riesgo de perder su cuidado familiar.
- El MIES como entidad rectora de las modalidades alternativas de cuidado parental establece mediante normas técnicas, la definición y los estándares de calidad que los servicios de acogimiento institucional y acogimiento familiar, deben tener. Siendo estas normas técnicas uno de los principales instrumentos que deben responder a las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, niñas y adolescentes, se ha podido determinar que si bien guardan una amplia concordancia con las Directrices, con respecto a la calidad del servicio de acogimiento, las normas técnicas se enmarcan un sistema, que basándose en la condición de vulnerabilidad del acogido lo conciben básicamente como un sujeto de protección, dándole poca apertura para que según su edad y desarrollo pueda ser partícipe de la regulación de su condición.
- Las normas técnicas del MIES están encaminadas básicamente a regular las acciones de intervención dentro de las entidades de acogimiento, siendo deficitarias en proporcionar directrices o guías para trabajar en procesos de prevención o acción con las familias posterior a su reinserción, lo que de una u otra manera perpetúa un sistema que invierte una mayor cantidad de esfuerzos en el acogimiento y no tanto en la prevención del mismo.

- **Objetivo 3: Identificar el estado de situación del ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia con respecto a los casos alternativos de cuidado parental en el cantón Cuenca.**
- En el país y en el cantón Cuenca desde la entrada en vigencia de la CDN y hasta la actualidad, la mediada de acogimiento institucional ha sido la más empleada, llegando a darse incluso un uso excesivo de las mimas, ya que en algunos casos ha sido determinada como la única medida de restitución del derecho violentado, incluso en casos en los que no era necesaria tal intervención.
- Existen algunas falencias dentro del acogimiento institucional, como la prologada institucionalización, la falta de control de las causas por las que se determinó la medida, la falta de infraestructura adecuada, falta de talento humano capacitado, falta de programas que permitan la independización de los adolescentes, etc., lo que de una u otra manera puede ser atribuido a que no existen las condiciones necesarias para llevar a cabo una correcta aplicación de las leyes y de la normativa internacional, como la falta de recursos, falta de una institución que regule y genere procesos de control minucioso a las entidades de acogimiento, así como en algunos casos una falta de compromiso y predisposición de las instituciones.
- En cuanto a las medidas alternativas al acogimiento institucional se observa que históricamente no se han dado avances significativos para que se implementen otras estrategias como el acogimiento familiar, donde se evidencia la inexistencia de un sistema concreto que permita su regulación y funcionamiento. Por otra parte son pocas las instituciones que realizan esfuerzos para generar alternativas más apropiadas para los niños, niñas y adolescentes, como acompañamiento familiar, el trabajo en territorio, seguimiento después de la desinstitucionalización, etc.
- Pese a que las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, establece la necesidad de llevar a cabo acciones que permitan que el niño, niña o adolescentes permanezca en el cuidado de su familia, históricamente en el Ecuador no se han generado estrategias específicas que traten de prevenir las causas que generan la pérdida del cuidado parental, por lo que se intervine primordialmente en la restitución del derecho violentado.

Objetivo 4: Analizar las políticas de Aldeas Infantiles SOS como organismo de cooperación internacional para responder a las “Líneas Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”

- Pese a que las políticas de intervención de Aldeas Infantiles SOS Ecuador se remiten a mayo del 2009 previo a la expedición de las Directrices, las reformas al modelo gestión de gestión correspondientes al periodo 2014-2016 guarda pertinencia con uno de los principales objetivos de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, como es la generación de esfuerzos para que el niño, niña o adolescente permanezca bajo la guarda de su propia familia, donde por medio de su intervención en territorio se busca fortalecer las capacidades de contención de las familias a más de fortalecer las redes de apoyo social en la comunidad.
- Además el modelo de gestión responde a la necesidad de adaptar la intervención a las condiciones sociales, culturales y contextuales de las familias y de los niños, niñas y adolescentes intervenidos, buscando generar respuestas pertinentes y respetuosas para cada caso.
- Aldeas Infantiles SOS Cuenca se encuentra tomando medidas para generar un proceso gradual de desinstitucionalización, acorde a uno de los principales objetivos tanto de las políticas públicas del país como de las Directrices de las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldeas Infantiles SOS. (2016). *Nuestra filosofía* . Obtenido de Aldeas Infantiles SOS Ecuador : <http://www.aldeasinfantiles.org.ec/conocenos/nosotros/filosofia-sos>
- Aldeas Infantiles SOS Cuenca . (Agosto de 2014). *Términos de Referencia, Elaboración de un estudio de factibilidad provincial del Azuay*. Cuenca.
- Aldeas Infantiles SOS- Cuenca . (2016). Una propuesta alternativa a la institucionalización y a la pérdida de cuidado familiar para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de riesgo y/o vulnerados en sus derechos. *ALDEAS INFANTILES SOS MODELO DE PREVENCIÓN*. Cuenca.
- Blanca, G., & Berástegui, A. (2009). El Derecho del Niño a Vivir en Familia. *MISCELÁNEA COMILLAS*, 175-198.
- Bueno, E. (03 de Octubre de 2016). Políticas Aldeas Infantiles SOS Cuenca . (D. Samaniego, Entrevistador)
- Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., & Quinn, N. (2012). *Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"*. Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.
- Cillero, M. (2007). El Interés Superior del Niño en el Marco de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño* , 125-142.
- Cirello, M. (1999). *Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2015, de Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes: http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos . (2013). *El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas* .
- Comité de los Derechos del Niño, ONU. (2013). *Observación general Nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2003). Código de la Niñez y Adolescencia. Quito: Congreso Nacional.
- Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de Cuenca . (2008). Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia de Cuenca 2008-2020. Cuenca .
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia . (2004). *PLAN NACIONAL DECENAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA* . Quito .
- Cordinación General de Gestión del Conocimiento- MIES . (Diciembre de 2013). Acogimiento institucional. Causas y repercusiones de la permanencia indefinida de niños, niñas y adolescentes en las entidades de acogimiento, públicas y privadas . Quito .
- Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2007 -ECUADOR. (10 de julio de 2009). *CRC/C/ECU/4*. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fECU%2f4&Lang=en
- Grijalva, A. (16 de Julio de 2009). *Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008*. Obtenido de Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>
- Informes iniciales que los Estados Partes debían presentar en 1992-Ecuador. (24 de Septiembre de 1996). *CRC/C/3/Add.44*. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en
- Informes periódicos quinto y sexto que los Estados partes debían presentar en 2016-Ecuador. (14 de abril de 2016). *CRC/ECU/5-6*. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en
- MIES. (10 de enero de 2013). Acuerdo Ministerial No 000160. Quito.

- MIES. (2014). Norma Técnica de Protección Especial, Servicio de Acogimiento Familiar. Quito. Obtenido de <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Norma-Técnica-Protección-Especial-Acogimiento-Familiar-WEB1.pdf>
- MIES. (2014). Norma Técnica de Protección Especial, Servicio de Acogimiento Institucional. Quito: Dirección Nacional de Comunicación Social. Obtenido de <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Norma-técnica-proteccion-social-WEB.pdf>
- MIES. (09 de Abril de 2015). ACUERDO MINISTERIAL No.000080. Quito. Obtenido de <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/ESTATUTO-No.00080.pdf>
- MIES-Subsecretaría de Protección Especial . (2013). Política pública de Protección Especial. Quito.
- Millan, P., & Villaviciencio, L. (2002). La presentación de niños, niñas y adolescentes en los procedimientos para la adopción de medidas de protección . *Revista de derechos del niño*, 41-91.
- Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2012/12/Declaración-Universal-de-Derechos-Humanos.pdf>
- Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1959). Declaración Universal de Derechos del Niño. Obtenido de <http://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/Declaración-de-los-Derechos-del-Niño1.pdf>
- Naciones Unidas. (1989). Convención de los Derechos del Niño. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Naciones Unidas. (24 de febrero de 2009). Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. A/RES/64/142. Obtenido de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/142&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&
- Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Ecuador. (26 de Octubre de 1998). *CRC/C/15/Add.93*. Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.93&Lang=en
- Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Ecuador . (02 de marzo de 2010). *CRC/C/ECU/CO/4* . Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fECU%2fCO%2f4&Lang=en
- Observaciones finales-Ecuador . (13 de septiembre de 2005). *CRC/C/15/Add.262* . Obtenido de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.262&Lang=en
- Oleas, S. (Mayo de 2014). Situación del acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad en el cantón Cuenca – 2011. Quito: Universidad Politécnica Salesiana .
- Oleas, S. (3 de octubre de 2016). Acogimiento Institucional cantón Cuenca . (D. Samaniego, Entrevistador)
- Posch, C. (diciembre de 2011). Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños . Austria: Aldeas Infantiles SOS Internacional.
- Save the Children. (2012). Resumen de la política. *Lineas Directrices de las modalidades de cuidados alternativos de los niños*.
- Segundos y terceros informes periódicos que los Estados Partes deban presentar en 1997 y 2002 . (01 de julio de 2004). *CRC/C/65/Add.28* . Obtenido de

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f65%2fAdd.28&Lang=en

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

Simon, F. (2004). *Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador*. Quito .

Sociedad de Naciones. (1924). Declaración de Ginebra. Obtenido de

<http://www.humanium.org/fr/wp-content/uploads/declaration-geneve.pdf>

Zalamea, R. (5 de Febrero de 2016). Políticas de Aldeas Infantiles SOS Cuenca . (D.

Samaniego, Entrevistador)