

INFORME PARA EL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

---

# Prácticas Colaborativas y Dialógicas en la política pública de Desinstitucionalización en Ecuador

Realizado por Red Convivencia Ecuador

DÍA DE DEBATE GENERAL "DERECHOS DE LOS  
NIÑOS Y CUIDADOS ALTERNATIVOS"

16 - 17 SEPTIEMBRE 2021

# Red Convivencia

Por el derecho de los niños a  
la vida familiar y comunitaria

E C U A D O R



# Introducción

- ¿Qué ejemplos de leyes, políticas o programas que fortalezcan a las familias y eviten la separación de manera eficaz puede mencionar? ¿Qué los hace eficaces?

Ecuador ha vivido, durante los últimos 3 años, un proceso de transformación significativo y esperanzador en su sistema de cuidados alternativos, en el que anteriormente, el acogimiento institucional era prácticamente la única posibilidad. Estos cambios se han dado a nivel de programas y políticas públicas; y también se encuentran contenidos en un proyecto de ley que debe ser debatido por la nueva Asamblea Nacional en funciones.

Actualmente el país cuenta con programas de apoyo familiar, custodia familiar y acogimiento familiar. Con fecha 23 de mayo de 2021, el Ministro de Inclusión Económica y Social (MIES) emitió la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización, la cual es un hito histórico. Esta ha sido proyectada para mínimo 5 años y aspira a una reducción significativa de niñas, niños y adolescentes en acogimiento institucional. Su objetivo es: “Co-construir nuevos abordajes y prácticas que permitan implementar modalidades de cuidado alternativo de base familiar, previniendo el acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes a favor de su derecho a vivir y desarrollarse en familia y comunidad.”

POR EL DERECHO DE LAS  
NIÑAS, NIÑOS Y  
ADOLESCENTES A LA  
CONVIVENCIA FAMILIAR  
Y COMUNITARIA

# De la Práctica a una Política Pública de Desinstitucionalización

Desde hace más de 10 años, varias organizaciones de sociedad civil con experiencia en acogimiento institucional han transitado procesos de desinstitucionalización parcial o total. Entre ellas, ASA (Asociación, Solidaridad y Acción), Aldeas Infantiles SOS Ecuador, Danielle Children's Fund Ecuador y Fundación Cristo de la Calle y otras organizaciones. También existió la red CONFÍE que aportó significativamente en este proceso.

En 2014, entre MIES y algunas organizaciones de sociedad civil, se había realizado un pilotaje de acogimiento familiar, como primera experiencia de política pública en el país.

En 2015, MIES decidió de forma imprevista darlo por terminado. Como escribe Van der Hoeven (2021, pág. 5).

*Una opción hubiera sido dejar esta tarea, quedándonos con la frustración. En lugar de esto, se decidió seguir conversando e incluir más voces (Anderson, 1999). Fueron contactadas organizaciones nacionales e internacionales para continuar el diálogo, buscando ampliar las opciones para las niñas, niños y adolescentes y sus familias. En 2016, en cooperación con UNICEF y RELAF (Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar) se conformó la Red Convivencia Ecuador (Red) con el objetivo de garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en familiar y en comunidad.*

En 2017, el Comité de Derechos del Niño emitió las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador CRC/C/ECU/CO/5-6, en las cuales recomendaba al Estado ecuatoriano, entre otras cosas, desarrollar una Estrategia de Desinstitucionalización.

Entonces inició el proceso de colaboración entre el Estado y la Red Convivencia. Característica de esta colaboración ha sido la apertura del Estado al criterio técnico de la sociedad civil, y la voluntad de ambas para construir de manera conjunta otras realidades en el país.

# Principales logros



La Red Convivencia ha transferido al Estado (MIES) sus metodologías y diseños de programas de modalidades alternativas de cuidado de base familiar y comunitaria para que se conviertan en política pública; a la vez, el Estado ha trabajado en la adaptación e incorporación de estas propuestas y ha avanzado progresivamente en su implementación. Algunos de los principales resultados de esta colaboración son:

- Co-construcción de una norma técnica y manuales de procesos de las modalidades de Apoyo Familiar, Custodia Familiar y Acogimiento Familiar.
- Co-construcción de la norma técnica y manual de procesos de la modalidad de Autonomía.
- Co-construcción de la norma técnica Casa de Abrigo Temporal (servicio diseñado para realizar investigación y análisis previo o gatekeeping).
- Co-construcción de la reforma de la norma técnica de Acogimiento Institucional y de su respectivo manual de procesos.
- Co-construcción del Plan para la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Capacitación en Implementación de Modalidades Alternativas de Cuidado a 750 profesionales en protección especial.
- Capacitación y acompañamiento técnico a entidades de Apoyo, Custodia Familiar y Acogimiento Familiar.
- Capacitación a entidades de acogimiento institucional que buscan implementar las modalidades alternativas de cuidado, basadas en las Directrices de Naciones Unidas.
- Facilitación de espacios de cuidado mutuo con unidades de atención de Acogimiento Institucional, a través del Instituto Kanankil de México.

(Red Convivencia Ecuador, 2021, pág. 1)



Esta colaboración ha permitido que existan las siguientes transformaciones:

ANTES DE 2018	ENTRE 2018 Y 2021
Ecuador solamente contaba con servicios de acogimiento institucional.	Ecuador cuenta con instrumentos técnico-normativos para otras modalidades alternativas de cuidado y con alrededor de 50 unidades de atención a nivel nacional (47 de Apoyo y Custodia familiar; 3 de Acogimiento familiar), con una cobertura para la atención de más de 1.500 niñas, niños, adolescentes y sus familias.
Ecuador no contaba con datos exactos de niñas, niños y adolescentes en acogimiento institucional, pero se estimaba que bordeaba los 3.000.	La cantidad de niñas, niños y adolescentes es en promedio de 2.500. Pero, además, se estima que la relación entre la brecha de niñas, niños y adolescentes que ingresan al acogimiento institucional vs. quienes salen se está reduciendo de 2.26 puntos en 2018 a 1.17 puntos en 2020. (MIES, 2021)
No existían procesos sistemáticos y sostenidos de formación profesional entre los equipos técnicos de los servicios de cuidados alternativos.	Desde el año 2018 se han implementado procesos continuos de capacitación y formación a los profesionales que trabajan en el Estado, en los servicios de cuidados alternativos de base familiar y comunitaria, así como a otros actores del sistema de protección.

Estos productos fueron los cimientos para la co-construcción de la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización, que contó con la asistencia técnica de la Red Convivencia, ACNUR y UNICEF.

Finalmente, durante los años 2019 a 2021, en una iniciativa conjunta entre el Estado (Asamblea Nacional y MIES) y la sociedad civil, Ecuador inició la construcción de un nuevo Código de Protección Integral a las Niñas, Niños y Adolescentes (COPINNA), que se encuentra para consideración de las y los asambleístas recién electos. En este contexto, como Red Convivencia hemos colaborado con la Asamblea Nacional para garantizar que el COPINNA incorpore a la diversidad de modalidades alternativas de cuidado, con énfasis en medidas de prevención de las separaciones familiares innecesarias, incluyendo elementos clave de las Directrices de Naciones Unidas.

# ¿Qué permitió avanzar con tanta rapidez?

## UNA EXPERIENCIA DESDE LAS PRÁCTICAS COLABORATIVAS Y DIALÓGICAS

Todos los logros mencionados, fueron el resultado de relaciones basadas en la filosofía de las Prácticas Colaborativas y Dialógicas.

Según Anderson (1999, p. 136) las Prácticas Colaborativas y Dialógicas son una “postura filosófica”, que nos permite humanizar las relaciones con las niñas, niños, adolescentes y sus familias, con las organizaciones y con el Estado. Al cuestionar la idea modernista de que existe la objetividad, buscamos aprender de la verdad de cada uno, resultando que las relaciones construidas sean colaborativas, horizontales e igualitarias.

En el diálogo entre la Red Convivencia y el Estado, se busca caminar juntos hacia lo desconocido en vez de intentar estar en control del otro. En lugar de ser expertos, somos curiosos y buscamos entender, sabiendo que nunca comprenderemos completamente. En cada encuentro aprendemos mutuamente y generamos nuevo conocimiento y por eso, estamos en constante transformación.

Teniendo fe en la otra persona, visualizamos y acompañamos en la generación de nuevos recursos que permiten enfrentar la situación, dejando de lado los prejuicios y construyendo puentes hacia otras realidades posibles.





# La relación antes que los resultados

Respecto a la relación construida, queremos compartir varias reflexiones (Van der Hoeven, s/f, págs. 2-5) sobre la forma como colaboramos:

- *Dar prioridad a la relación antes que a los resultados: En el occidente existe la creencia, que una debe de cuidar primeramente de sí mismo y de su propia organización, para poder cuidar de los demás. Lo cuestionamos, creyendo que se debe cuidar la relación. Sin la relación, no existimos, porque somos relaciones, que se sostienen mediante las conversaciones. (...) Para nuestro trabajo, significa que miramos a la gente con quien trabajamos con una curiosidad genuina con el objetivo de conocer, entender y aprender mutuamente. Buscamos romper una forma de relacionarse bastante común en el Ecuador: el ataque mutuo entre el gobierno y el sector de OSCs quedándose en la queja, impidiendo una transformación. (...)*
- *No necesitamos estar de acuerdo: [... Esta premisa n]os ha inspirado a soltar nuestro objetivo que las otras profesionales u organizaciones deben estar de acuerdo con nosotros. Hemos aprendido a preferir los desacuerdos, los otros puntos de vista, porque significan oportunidades de enriquecernos mutuamente. (...)*
- *Definición clara de nuestro rol - facilitando el diálogo: Existe una tendencia en el ser humano de cerrar el diálogo ante situaciones de desacuerdo. Aprendimos que nuestro rol es abrir el diálogo y seguir conversando. Nuestra responsabilidad está en facilitar un proceso de transformación y no en realizar cambios. Ha sido muy útil tener claro la diferencia de roles: ¿cuál es el rol del MIES? y ¿cuál es el del sector de las OSC? El Estado, como ente ejecutor de la política pública, es quien tiene que tomar ciertas decisiones, pues es su deber garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el país. El rol de las OSC es aportar, ejecutar, observar y retroalimentar, siempre desde el diálogo, buscando el entendimiento mutuo. Procuramos no fijarnos, más bien estar en constante movimiento.*
- *Nuestra propuesta técnica es como una voz más: La Red ha sido muy activa con propuestas para el cambio de políticas públicas, siendo muy conscientes que nuestras propuestas son únicamente una voz más, entre muchas otras. Consideramos que la responsabilidad está en levantar nuestras voces (compartir ideas y propuestas técnicas), sin buscar imponer. (...) Procuramos estar abiertos a dudas y preguntas, al mismo tiempo agradecidos por la oportunidad de aprender.*
- *En vez de controlar, tener fe en el proceso: Cada vez menos, buscamos convencer al otro. El poder y el control son energías no eficientemente utilizadas, que pueden ser convertidas en algo mucho más “poderoso”, cuando soltamos y al mismo tiempo, valoramos a los otros puntos de vista y a la diversidad (...).*

La Red Convivencia considera que su rol principal es facilitar procesos de transformación, teniendo fe en las otras personas, sus recursos, co-construyendo nuevas realidades y transformándonos mutuamente en el camino. En vez de trabajar para, trabajamos CON los niños y sus familias y CON el Estado.

La Red Convivencia son las relaciones humanas que construimos continuamente y las personas que integran los proyectos, actividades, etcétera. Somos como una plataforma, construida por quienes desean ser co-constructores.

El enfoque nuestro no está en ¿qué hacemos? sino en ¿cómo lo hacemos?, ¿cómo nos relacionamos con los niños, sus familias, comunidades, entre nosotros como profesionales, organizaciones públicas y privadas, y etcétera? Lo interesante es que esto nos ha permitido tener “resultados” más allá de lo que esperábamos. Todo esto, nos ha conllevado a procesos transformadores, no solamente para las niñas, niños y adolescentes, sino también para nosotros como profesionales. Ha permitido un crecimiento mutuo, desde la fe y la confianza en la otra persona durante el proceso. Nos da mucha esperanza la posibilidad de que Ecuador, en un futuro cercano, puede ser un país con muy pocas casas de acogimiento institucional, ofreciendo amplias alternativas basadas en familia y comunidad.



# Los próximos retos en el Ecuador

DESDE LA PERSPECTIVA DE RED CONVIVENCIA

El principal reto está en continuar con la implementación de la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización, siendo los temas pendientes:

- Fortalecer al Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia, sobre todo en lo relacionado con los principios de especialidad y especificidad.
- Fortalecer las capacidades de todos los actores del Sistema de Protección en la comprensión e implementación de las Directrices de NNUU. Es altamente recomendable que este instrumento tenga carácter vinculante para los Estados.
- El Estado debe implementar la recomendación del CRC para contar con un sistema de justicia especializada y específica para niñez y adolescencia que, lamentablemente, ha sido desmantelado en la última década. Esto obstaculiza avanzar más en las transformaciones necesarias del sistema de protección a la infancia.
- Fortalecer los mecanismos de participación de las niñas, niños, adolescentes y sus familias en todo el proceso de toma de decisiones respecto a los cuidados alternativos, tanto en sus casos particulares como en la política pública.
- Incrementar la oferta de servicios preventivos de las separaciones familiares.
- Concretar las reformas legales trabajadas entre el Estado y la sociedad civil, con énfasis en la propuesta legislativa que norma a las modalidades alternativas de cuidado dentro del nuevo Código de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes.
- Implementar las propuestas técnicas realizadas para contar con:
  1. Un servicio especializado en gatekeeping o Investigación y Análisis Previo, que permita aplicar los principios de necesidad e idoneidad desde el primer contacto que tiene una niña, niño, adolescente y su familia con el sistema de protección; y, que se oriente a prevenir la separación familiar innecesaria.
  2. Una modalidad de Autonomía para la atención a adolescentes no acompañados ecuatorianos o de otro origen nacional. Este servicio se orienta a prevenir la institucionalización y facilitar la desinstitucionalización de adolescente, favoreciendo su inclusión económica y social.
- Contar con un sistema informático de seguimiento nominal de la situación personal, familiar, social y legal de las niñas, niños y adolescentes en cuidados alternativos, que apoye en la gestión de casos, el acceso oportuno y efectivo a la justicia y los procesos de desinstitucionalización.
- Transformar el sistema administrativo y de compras públicas mediante el cual el Estado cofinancia los servicios de cuidados alternativos, en cooperación con organizaciones de sociedad civil. Actualmente, el sistema estimula negativamente a la permanencia prolongada de niñas, niños y adolescentes en servicios de cuidados alternativos, en condiciones homogenizantes.
- Implementar las reformas a la normativa técnica de la modalidad de acogimiento institucional, que permitirá que sus estándares guarden mayor concordancia con las Directrices.
- Transformar la concepción del proceso de adopción en el Ecuador, para evitar que se prioricen los resultados sobre las cifras de niños adoptados, antes que los procesos técnicos de reinserción familiar. La adopción debe ser considerada como una medida de restitución del derecho a la convivencia familiar, siempre que esté en el interés superior del niño.
- Considerar a las niñas, niños, adolescentes, familias y al personal que trabaja en cuidados alternativos como personas prioritarias para la protección sanitaria y social, en el marco de la emergencia por COVID-19.



# Bibliografía

MIES. (2019). Norma Técnica. Apoyo Familiar, Custodia Familiar y Acogimiento Familiar. Obtenido de [https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/norma\\_tecnica\\_modalidades\\_alternativas0314.pdf](https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/norma_tecnica_modalidades_alternativas0314.pdf)

MIES. (mayo de 2021). Estrategia Nacional de Desistitucionalización de niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar o en riesgo de estarlo. Ecuador: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019). Manual de Procesos de la submodalidad de Acogimiento Familiar. Ecuador.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2019). Manual de Procesos de las submodalidades de Apoyo Familiar y Custodia Familiar. Ecuador.

Red Convivencia Ecuador. (abril de 2021). Boletín Red Convivencia. Abril 2021. Quito.

van der Hoeven, H. M. (2021). Prácticas colaborativas y dialógicas en la política pública de protección especial en Ecuador. Ensayo para la obtención del grado de Maestra en Prácticas Colaborativas y Dialógicas. Quito; Yucatán: Instituto Kanankil.

van der Hoeven, H. M. (s/f). Prácticas colaborativas y dialógicas en la política pública de protección especial de Ecuador. Quito: artículo inédito.



# Anexo

## Red Convivencia

Por el derecho de los niños a la vida familiar y comunitaria | ECUADOR

### ¿QUIÉNES SOMOS?



Una red colaborativa de 15 organizaciones que trabajamos en temas de protección especial de niñas, niños y adolescentes.

Nos constituimos desde el año 2018, en una línea de colaboración con MIES y otros actores del Sistema de Protección

### ¿QUÉ BUSCAMOS?



Promover el derecho de niñas, niños y adolescentes a la convivencia con su familia y comunidad, mientras se protegen integralmente todos sus derechos.

Impulsamos modalidades alternativas de cuidado de base familiar y comunitaria y estrategias de desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes.

### ¿QUÉ HACEMOS?

Colaboramos con entidades del Sistema de Protección para la co-construcción de procesos de:

Diseño de modalidades alternativas de cuidado de base familiar y comunitaria (MAC-BF)

Experiencia de cambio desde el acogimiento institucional a MAC-BF

