

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La puesta en agenda del objetivo de aceleramiento del proceso pre-adoptivo en la política de  
protección de niños y niñas en situación de abandono familiar

María Alejandra Almeida Albuja

Asesora: Margarita Manosalvas Vaca

Lectores/as: Jairo Israel Rivera Vásquez y Blanca Valeria España Gómez

Quito, marzo de 2019

## **Dedicatoria**

A todos los niños, niñas y adolescentes de mi país.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	VIII
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	5
Puesta en agenda y elección de soluciones de política: un marco teórico y metodológico.....	5
para su estudio.....	5
1. El análisis de las políticas públicas .....	5
2. La creación de los problemas públicos, la puesta en agenda y la formulación.....	6
de soluciones .....	6
3. Marco analítico .....	11
3.1. El Marco de las corrientes múltiples.....	12
a) La corriente de los problemas .....	12
b) La corriente de las soluciones y los empresarios de política .....	14
c) La corriente de la política.....	15
d) La apertura de una ventana de oportunidad .....	17
3.2. La elección de instrumentos.....	18
4. Estrategia metodológica.....	23
a) Estudio de caso.....	23
b) Preguntas de investigación y planteamiento de las hipótesis.....	23
c) Unidad de análisis .....	24
d) Enlazamiento de datos con proposiciones .....	25
e) Criterios para interpretar los resultados .....	26
f) Rigor metodológico.....	27
<b>Capítulo 2</b> .....	29
La adopción como solución elegida en la política pública de protección especial de niños,...	30
niñas y adolescentes privados del medio familiar .....	29
1. El desarrollo de los derechos de los NNA .....	29
1.1. De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral .....	29
1.2. Los nuevos roles del Estado, la sociedad y la familia.....	31
2. La protección especial y el cuidado alternativo .....	33
2.1. El cuidado alternativo institucional: una revisión de la literatura.....	35
2.2. La adopción.....	37

3.	Descripción del sector de política estudiado.....	38
3.1.	Políticas públicas de protección a niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental.....	39
	en el Ecuador.....	38
3.2.	El apremio de los procesos de adopción en el Ecuador.....	41
3.3.	Fines y medios de la política de adopciones.....	42
a)	Fines de la política.....	43
b)	Medios de la política.....	43
<b>Capítulo 3</b>	.....	<b>50</b>
	Patrones observados en la realidad empírica: un contraste entre la teoría y el caso de.....	50
	estudio.....	51
1.	Recolección y análisis de datos para poner a prueba las hipótesis.....	50
1.1.	La corriente de los problemas.....	50
a)	Presencia de indicadores.....	51
b)	Eventos de enfoque, crisis y símbolos.....	52
c)	Retroalimentación.....	53
1.2.	La corriente de las soluciones.....	54
a)	Viabilidad técnica.....	54
b)	Aceptabilidad del valor.....	55
c)	Anticipación de restricciones futuras.....	59
1.3.	La corriente de la política.....	61
a)	Clima nacional a favor.....	61
b)	Cambios en la administración.....	63
c)	Concentración de poder en el Congreso.....	65
1.4.	Los empresarios de política.....	65
1.5.	La ventana de oportunidad.....	67
1.6.	La preferencia por los instrumentos.....	69
<b>Capítulo 4</b>	.....	<b>73</b>
<b>Conclusiones</b>	.....	<b>73</b>
<b>Anexos</b>	.....	<b>83</b>
a)	Anexo 1: Cronograma de entrevistas.....	83
b)	Anexo 2: Matriz de patrones teóricos o esperados según atributo.....	84
<b>Lista de referencias</b>	.....	<b>86</b>

## **Lista de tablas**

Tabla 1. Preguntas e hipótesis de la investigación.....	24
Tabla 2. Esquema de análisis de datos .....	25

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, María Alejandra Almeida Albuja, autora de la tesis titulada “La puesta en agenda del objetivo de aceleramiento del proceso pre-adoptivo en la política de protección de niños y niñas en situación de abandono familiar” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2019



---

María Alejandra Almeida Albuja

## **Resumen**

Comprender el proceso de inclusión de objetivos públicos en la agenda gubernamental de un Estado, así como el establecimiento de soluciones, es de fundamental importancia teórica y práctica para la disciplina del análisis de las políticas públicas. A nivel político y administrativo, la elección de los asuntos y de las prioridades de acción constituye una decisión del gobierno relevante. Por lo tanto, analizar la puesta en agenda de una política y de sus instrumentos permite evidenciar cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la creación de la política.

En esta investigación nos interesa rastrear el proceso de la política pública de protección especial orientada a precautelar los derechos de niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar, desde su problematización hasta la formulación específica de una solución. En el caso ecuatoriano, esta solución será el aceleramiento de los procesos adoptivos como respuesta a la extensa permanencia de los niños en instituciones de acogimiento. Es decir, nos interesa establecer cómo el aceleramiento de las adopciones ingresó en la agenda gubernamental y por qué se optó por esta modalidad de respuesta, en lugar de los otros mecanismos que existen para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de abandono familiar.

Para ello se utiliza el marco analítico de las corrientes múltiples y la ventana de oportunidad de John Kingdon (2003) junto a los postulados esbozados por Subirats y otros (2012) respecto a la puesta en agenda de un problema; y además se recurre a la propuesta teórica esbozada por Stone (2012), Knoke (1993), y Howlett y Ramesh (1993), para explicar las preferencias de los tomadores de decisión al momento de elegir las soluciones a los problemas públicos.

## **Agradecimientos**

Agradezco inmensamente a todas las personas que integraron la promoción 2016-2018 de la maestría de investigación en políticas públicas de la FLACSO Ecuador, quienes durante dos años me acompañaron en intensas jornadas de estudio e investigación.

Especialmente, agradezco a mis queridas compañeras y amigas del taller de tesis de políticas sociales y a nuestra asesora, Margarita Manosalvas Vaca, quien nos guio durante la realización de esta investigación, y sin cuyos consejos no habría sido posible escribirla hasta su punto final.

Agradezco a mi novio, Santiago Vásconez Yerovi, por la paciencia, el aliento y la ayuda durante esta etapa de mi vida. Asimismo, a mis padres y a mi hermana, por su apoyo incondicional durante todos los meses que dediqué a formarme como master e investigadora en políticas públicas.

¡Muchísimas gracias a todas y todos!

## Introducción

Una de las problemáticas sociales más relevantes en el Ecuador gira en torno a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes,<sup>1</sup> entre ellos quienes no tienen cuidado parental, ya sea por encontrarse en situación de abandono, orfandad, o por haber sido retirados de su familia de origen.

En la búsqueda por precautelar los derechos de estos niños se pueden considerar varios mecanismos como el apoyo familiar, la reinserción, el acogimiento familiar, el acogimiento institucional y la adopción; todos orientados a garantizar el derecho del niño, niña y adolescente a contar con un entorno familiar adecuado para su desarrollo.

Como reminiscencia de una acción sostenida a lo largo de la historia de nuestro país, en el Ecuador se ha situado al acogimiento institucional como la principal alternativa para el cuidado de los niños en estas circunstancias. Esta situación se evidencia en el 5° y 6° Informe combinado con arreglo al artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño, presentado por el Estado Ecuatoriano ante el Comité de los Derechos del Niño.

El mencionado informe mostró que la institucionalización es la primera opción utilizada ante gran parte de las problemáticas que dan como resultado la privación del medio familiar de los niños. Tras el ingreso del niño, niña o adolescente a una institución de acogimiento, el problema se agrava debido a que llega a permanecer institucionalizado una buena parte de su vida, algunos desde su nacimiento, hasta que cumplen la mayoría de edad, cuando ya no pueden permanecer legalmente en dicha entidad. De acuerdo a las estadísticas de 2014 y 2015, mostradas en el informe citado, en Ecuador el 43% de los niños privados de su medio familiar permanecieron 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.

Varios estudios han demostrado que la institucionalización afecta el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de su vida, desde un marcado retraso en sus capacidades de aprendizaje, hasta las habilidades sociales necesarias para su desenvolvimiento en el medio. Por esta razón, en gran parte del mundo, las políticas públicas

---

<sup>1</sup>Para los efectos del presente documento, se utilizará la palabra “NNA” para referirnos a los niños, niñas o adolescentes que aún no han cumplido los 18 años de edad.

se han orientado a reducir la cantidad de niños, niñas y adolescentes que se encuentran institucionalizados, optando por implementar mecanismos que fortalezcan la reinserción en sus familias de origen o con parientes cercanos; mecanismos que permitan que el niño se integre a una familia acogiente, brindándole un ambiente familiar que garantice su desarrollo; y, como última opción, se han fortalecido los procesos adoptivos, haciendo énfasis en las etapas de selección y preparación de las familias que recibirán al niño, niña o adolescente. Esta visión en la búsqueda por precautelar los derechos de los niños, ha ocasionado que, de a poco, se vayan cerrando los centros de acogimiento institucional en gran parte del mundo. Es necesario recalcar que, según los Tratados Internacionales firmados y ratificados por nuestro país, la adopción no es el primer recurso de protección. Se recomienda recurrir a la adopción solo cuando no ha sido posible ningún otro mecanismo. Esto responde a los resultados de varias investigaciones sobre la adopción, realizadas durante las últimas décadas. Los estudios reportan una mayor tasa de problemas conductuales y emocionales entre los niños adoptados que entre los niños reinsertados en su familia o que se encontraban bajo la figura de acogimiento familiar.

De allí que las políticas orientadas a garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes tienden a priorizar las medidas y formas de intervención que posibiliten el apoyo y la reinserción familiar, sobre aquellas medidas orientadas a posibilitar la adopción.

Sin embargo, en Ecuador se optó por un camino particular para solucionar la problemática de los altos índices de niños institucionalizados y el alto nivel de permanencia en el cuidado institucional. En 2013 se expidió el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV) donde se implantó como política y lineamiento estratégico: “garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos”. Como objetivo 2.6.m) de la política referida se estableció “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”.

Esta política fue la puerta abierta para la expedición de dispositivos de implementación basados en el aceleramiento de las adopciones, mediante los cuales se dejó de lado, o con menos atención, los procesos de apoyo familiar, reinserción y acogimiento familiar. Nos preguntamos entonces: ¿cómo fue que la cuestión de la adopción ingresó en la agenda gubernamental? Y una vez ingresada en la agenda ¿por qué se optó por esta modalidad de

respuesta, en lugar de los otros mecanismos?, ¿qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención? En definitiva, nos interesa rastrear el proceso de la política pública mencionada, desde su problematización hasta la formulación específica de una solución.

Para cumplir con dicho objetivo, en el primer capítulo se desarrolla el marco teórico y el marco metodológico elegidos para responder a las preguntas de investigación. Se realiza una explicación general sobre el análisis de las políticas públicas y los problemas públicos, así como la puesta en agenda y la formulación de soluciones. Posteriormente se explica el marco teórico utilizado durante el desarrollo de la disertación, y la estrategia metodológica elegida para responder las preguntas formuladas.

En el segundo capítulo se presenta una revisión de la literatura del sector de políticas en análisis: las políticas de protección especial de niñez y adolescencia, entre ellas la de adopción. Se realiza una explicación sobre el desarrollo histórico y teórico de los derechos de la niñez y de la adolescencia; una exposición de los nuevos roles adquiridos por el Estado, la sociedad y la familia a partir del advenimiento de la Convención de los Derechos del Niño, respecto al derecho a vivir en familia y a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA; se presenta el papel de la protección especial y el cuidado alternativo, enfocándonos en el cuidado alternativo institucional y sus efectos negativos en los NNA, así como en la adopción como medida de protección de último recurso. Finalmente, se presenta una descripción de las políticas públicas de la infancia y adolescencia en el Ecuador, exponiendo las características de la política de adopciones que se implementó en el país a partir del año 2013, después de la puesta en marcha del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

En el tercer capítulo se presentan los datos recabados después de la revisión bibliográfica y la realización de entrevistas a actores clave, utilizando la estrategia metodológica explicada en el primer capítulo mediante la que se contraponen los patrones teóricos del marco elegido, con los patrones observados durante el estudio de campo.

En el capítulo cuatro se exponen las conclusiones a las que se llegó después del proceso de investigación teórica y de campo, para determinar si las hipótesis planteadas en el capítulo 1 se cumplieron o no. También se reflexiona acerca de las implicaciones que los resultados

tienen en la política sectorial; se analiza las ventajas y limitaciones del marco teórico utilizado y finalmente se señala la agenda de investigación a seguir en el futuro.

## Capítulo 1

### **Puesta en agenda y elección de soluciones de política: un marco teórico y metodológico para su estudio**

Este capítulo consta de cuatro acápites en los que se desarrollan tanto el marco teórico como el marco metodológico elegidos para responder a las preguntas de investigación. En el primero y segundo acápite se realiza un abordaje general al análisis de las políticas públicas y a la creación de los problemas públicos, la puesta en agenda y la formulación de soluciones; en el tercer acápite se explica el marco teórico usado para el desarrollo de la disertación; y en el cuarto se explica la estrategia metodológica seguida en esta investigación para responder a las preguntas formuladas.

#### **1. El análisis de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas o *public policy* es una disciplina con sus objetos de estudio propios, métodos, enfoques teóricos y problemática específica (Fontaine 2015, 11). No es una teoría nueva sobre el Estado, la sociedad o la política (Roth 2014, 69), sino que “sus enfoques reflejan los debates y la evolución de las teorías sociales y políticas a disposición” (Roth 2014, 69). La disciplina cuenta con varias perspectivas epistemológicas que tienen como objetivo la interpretación del mundo que nos rodea (Fontaine 2015), partiendo desde diversas disciplinas y formulando hipótesis. Una política pública, siguiendo a Roth (2014, 38):

(...) designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2014, 38).

Fue Harold Lasswell, considerado el padre de la disciplina, quien esbozó la idea inicial de que el desarrollo de las políticas públicas podía interpretarse como una serie de pasos en un proceso de toma de decisiones (Howlett y Giest 2013). Dicho proceso implica la conceptualización de los problemas y su presentación al gobierno para que sean solucionados, la formulación de alternativas por parte de las instituciones gubernamentales y la elección de soluciones, la implementación de dichas soluciones, su evaluación y revisión (Sabatier y Weibe 2007, 5). Según Howlett y Giest (2013) se ha utilizado un modelo de cinco etapas del

proceso de políticas, dividido de la siguiente manera: 1) configuración de la agenda, 2) formulación de políticas, 3) toma de decisiones, 4) implementación de políticas, y 5) evaluación de políticas.

Esta tipología ha sufrido variaciones a lo largo de los años y varias críticas por sus “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza”, que incluyen una imprecisión descriptiva, un enfoque legalista, la dificultad para probar hipótesis empíricas y para probar causalidad, entre otras (Sabatier y Weibe 2007, 3-4). Sin embargo, la división del proceso de la política pública ha servido como un modelo para organizar y sistematizar la creciente literatura que ha ido esbozándose a su alrededor (Jann y Wegrich 2007); y para comprender el proceso de formulación de políticas, apuntando a varias de las actividades y relaciones temporales clave que se deben examinar (Howlett y Giest 2013).

En este trabajo nos centraremos en las etapas 1 y 2, es decir en el proceso que abarca, tanto la configuración de la agenda, como la formulación de las políticas y la elección de soluciones; pues nos interesa estudiar tanto el proceso socio político, mediante el cual se insertó en la agenda gubernamental el problema de la desprotección de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental y su extensa permanencia en las entidades de acogimiento institucional; así como la posterior formulación de la solución de agilizar los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo de los NNA.

## **2. La creación de los problemas públicos, la puesta en agenda y la formulación de soluciones**

Las políticas públicas, al estar orientadas por valores democráticos y por el respeto a la dignidad humana (Lasswell 1992), se convierten en la vía de la acción pública a través de la cual garantizan los derechos humanos y transforman aquellas situaciones que se consideran como problemáticas para la sociedad. Pero, ¿qué es lo que se considera problemático? ¿Cuáles situaciones son objeto de la acción estatal? ¿Por qué ciertos problemas son tenidos en cuenta desde el punto de vista público, y otros no? ¿Por qué se eligen ciertas soluciones a dichos problemas y otras simplemente son evadidas? (Kingdon 2003). En las siguientes páginas pretendemos mostrar al lector una visión de la teoría centrada en el análisis de las políticas públicas, que nos permitiría responder a estas interrogantes.

En primer lugar, y para comprender qué es un problema público, es preciso iniciar aclarando la noción de “agenda” y su vinculación, así como el proceso inicial de creación de las políticas públicas.

La agenda es una lista de temas o problemas a los que el gobierno y las personas fuera del gobierno (y que están asociados a él) brindan especial atención en un determinado tiempo (Kingdon 2003, 166). En el Ecuador, a partir del 2009, la “agenda” está recogida en el Plan Nacional de Buen Vivir.

Los problemas que ingresan a una agenda son el producto de “una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación” (Subirats, y otros 2012, 126). En un inicio, los problemas son sociales, y luego se transforman en problemas públicos, a los que el gobierno presta atención. El paso de un problema social a uno público tiene sus vectores (Roth 2014, 10), pues “se necesita que personas o grupos tengan la capacidad (y el interés) de llevar la voz del problema, dándole una definición y expresándole, traduciéndole en un lenguaje adecuado, para que se vuelva un problema público” (Roth 2014, 120).

En su texto de 1981, Gusfield (citado en Subirats, y otros 2012), distingue entre problema social y público, señalando que “los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente”. Así pues, los problemas sociales que son reconocidos como tales por parte de los actores públicos, son introducidos en la agenda y se transforman en problemas públicos.

No todos los problemas reciben el mismo nivel de atención y algunos, incluso, son excluidos. A este tipo de problemas se denomina en la literatura como “no-decisiones”. Para Harguindéguy (2015), las “no-decisiones” tienen varias formas de presentarse y se definen como maneras de “mantener ciertas demandas al margen, o sea, de sesgar la actividad política” (Harguindéguy 2015). Subirats y otros definen esta clase de problemas como “una forma específica del poder político [que] consiste precisamente en la posibilidad de mantener fuera de la agenda determinadas cuestiones sociales” (Subirats, y otros 2012, 130).

Según Howlett y Giest (2013), en una sociedad existen muchos problemas que los ciudadanos consideran dignos de preocupación y que, por tanto, deberían recibir atención del gobierno. Pero, tal como menciona Kingdon (2003), sólo una pequeña proporción de esos problemas ingresan a la agenda. Cuando esto sucede, el tipo de respuesta que va a generar la autoridad pública dependerá no solo del tratamiento técnico-racional que se establezca para tal fin, sino de una serie de factores adicionales que requieren de un análisis específico.

Subirats, Knoepfel, y otros (2012, 139) señalan que no se dispone “de una teoría global que permita explicar la constitución y la definición de la agenda (...) [sino que más bien existe] un gran número de trabajos [que] proponen modelos parciales”.

Desde su perspectiva se requiere interpretar el proceso de inclusión de un tema en la agenda, como una lucha de poder. “Los actores involucrados tratan de convertirse en los *propietarios* o depositarios legítimos del problema”, cuya definición “es un proceso de construcción de imaginarios, en el que el tema fundamental es la atribución de causalidad, repulsa y responsabilidad a otro grupo” (Subirats, y otros 2012, 136).

El objetivo principal de la definición del problema, en esta etapa, es el reconocimiento o la imposición de una primera “hipótesis causal”, que de cierta manera pre-construye la intervención pública próxima (Subirats, y otros 2012, 135). La hipótesis causal representa la historia causal o la narración que “logra imponerse como la más plausible conforme a lo que se sabe sobre las condiciones constitutivas del problema social, y/o la más deseable políticamente en función de los intereses y valores de los actores implicados en el proceso de definición de dicho problema” (Subirats, y otros 2012, 138).

En otras palabras, desde la perspectiva de los citados autores, un grupo social defiende una historia causal, dentro de la cual una situación se considera problemática. Dicho grupo social imputa la culpa del problema al comportamiento de otro grupo social. Sin embargo, un problema se define cuando una historia causal logra reunir, si no es un consenso político, al menos el acuerdo de una mayoría sustancial de los actores involucrados.

Los citados autores exponen además una serie de modelos parciales que “describe[n] un proceso particular de inclusión en la agenda” (Subirats, Knoepfel, y otros 2012, 139): la

mediatización, la movilización, la oferta política, la anticipación interna y la acción corporativista silenciosa.

En el modelo parcial de la mediatización es determinante el rol de la “media” (fundamentalmente la prensa escrita, radio, televisión, e internet) y los institutos de encuestas, mediante los cuales se logra atraer la atención sobre un evento social específico y se “influye directamente sobre la opinión pública” (Subirats, Knoepfel, y otros 2012, 139).

La movilización es un modelo parcial que considera que los actores organizados “intentan tematizar un nuevo problema oponiéndose, ya sea a la política vigente o a un nuevo proyecto”. Estos actores, “se concentran en la creación, la explotación y la combinación de otros recursos, entre los cuales se encuentran la información y el tiempo, a fin de retrasar, o incluso bloquear, un proyecto concreto” (Subirats, Knoepfel, y otros 2012, 140).

La oferta política, que está inspirada en la teoría del *public choice*, es un modelo parcial que supone que los partidos políticos y otras organizaciones definen problemas públicos y formulan políticas públicas, “lo que lleva al aumento de su base electoral al ir sumando beneficiarios potenciales de las mismas” (Subirats, Knoepfel, y otros 2012, 141).

La anticipación interna es un modelo parcial que “otorga un peso decisivo en la constitución de la agenda política a los actores administrativos y a las autoridades públicas”, pues éstos tienen una “buena posición para proponer modificaciones a las políticas vigentes y/o nuevas estrategias de intervención” (Subirats, Knoepfel, y otros 2012, 145).

Finalmente, el modelo parcial de la acción corporativa silenciosa destaca:

(...) el rol más discreto que algunos grupos de interés tienen en la agenda política. Al defender sus propios intereses (frecuentemente particulares y a corto plazo) estos actores, muy bien organizados y poseedores de redes de influencia, buscan un acceso directo a la arena de toma de decisiones al tiempo que, conscientemente, evitan que las políticas públicas que ellos desean mantener, introducir o evitar a cualquier precio, se presenten en los medios masivos de comunicación o sean objeto de debate o controversia política (Subirats, Knoepfe, y otros 2012, 143-144).

Roth señala además que la acción corporativista silenciosa “representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental solo para unos grupos organizados privilegiados” (Roth 2014, 131). Estos grupos pueden influir en la puesta en agenda de las autoridades públicas, precisamente “por su posición o su poder” (Roth 2014, 131), que no utilizan de manera pública. Tal como lo señala Roth, “por lo general, estos grupos no buscan la publicidad de sus *problemas* justamente para evitar controversia y debate” (Roth 2014, 131), sino que la discreción es una condición de su éxito.

Ahora bien, los problemas y sus soluciones, tal como menciona Subirats (2006), están estrechamente relacionados. Para este autor los problemas se conciben como “oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos” (Subirats 2006, 204). Así pues, mientras se va solucionando el problema planteado, “de hecho, lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje” (Subirats 2006, 204).

Este proceso, en el que interviene tanto la transformación de los problemas sociales en públicos, la puesta en agenda y la elección de soluciones, ha sido objeto de varios estudios a lo largo de los años, los cuales han llevado al desarrollo de marcos analíticos, como el proporcionado por John Kingdon (con su marco de las corrientes múltiples), Cohen, March y Olsen (con el modelo del “tacho de basura”), los estudios realizados por Baumgartner y Jones (que dieron como resultado el modelo del equilibrio puntuado), entre otros.

Estos modelos surgieron como “sistemas políticos con una cierta estabilidad en cuanto a sus procesos, y con un sistema de partidos que definen un panorama electoral muy distinto al fijado por muchos países de América Latina” (Giraldo 2016, 22). Sin embargo, han sido utilizados en varios estudios de caso latinoamericanos, entre los que se encuentran el realizado por Giraldo (2016) sobre las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia; el estudio de la apertura de ventanas de oportunidad en el caso de la seguridad y salud en el trabajo en Chile, de Romero (2016); el análisis del caso de *Bolsa Família* en el Brasil, realizado por Vargas (2014); o el estudio del papel de los emprendedores de política en la definición de las agendas gubernamentales en el Perú, de Alza (2014).

Así pues, en esta investigación, partiendo en primer lugar del análisis teórico y de la elección de uno de los modelos que se han desarrollado a partir de las investigaciones de la puesta en

agenda (y que se irá explicado de manera amplia en el acápite siguiente), nos preguntamos en esta tesis: ¿cómo es que la cuestión de la adopción ingresó en la agenda gubernamental ecuatoriana y por qué se optó por esta modalidad de respuesta, en lugar de los otros mecanismos? Y, ¿qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención? En definitiva, nos interesa rastrear el proceso de la política desde su problematización hasta la formulación específica de una solución.

### **3. Marco analítico**

Una respuesta a la primera pregunta de investigación de la tesis requiere de un marco analítico que pueda ayudarnos a explicar cómo ingresó la cuestión de los NNA sin cuidado parental en la agenda gubernamental, y por qué se eligió el aceleramiento de las adopciones como modalidad de respuesta, en lugar de otras alternativas.

Por tal razón, se ha elegido como marco analítico de la presente tesis los planteamientos de John Kingdon y su explicación sobre el establecimiento de la agenda, denominada en inglés *multiple streams and policy windows framework* y en español como “el marco de las corrientes múltiples y la ventana de oportunidad”. La elección de este marco se fundamenta en la posibilidad que ofrece para analizar teóricamente y de manera minuciosa el proceso de puesta en agenda y la formulación de soluciones, permitiendo enlazar la explicación con otros autores que desarrollan ciertos atributos del marco de manera particular y más profunda. Además, las últimas investigaciones realizadas sobre la puesta en agenda de un problema público y la elección de soluciones al mismo, utilizaron el planteamiento de Kingdon como marco analítico, permitiendo que los investigadores arribaran a conclusiones y críticas importantes desde el punto de vista teórico y empírico, lo que demuestra la fortaleza explicativa y metodológica del marco (Vargas 2014; Alza 2014; Giraldo 2016; Romero 2016).

Por otro lado, la elección del aceleramiento de las adopciones, en contraposición al uso de métodos de cuidado alternativo, puede ser explicada teóricamente desde la preferencia de los tomadores de decisión por unos instrumentos, en lugar de otros. Teniendo en cuenta que la segunda pregunta de investigación requiere de una explicación teórica para comprender los factores que intervienen en las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención, se ha elegido complementar al

planteamiento de Kingdon con la propuesta de Stone (2012), Knoke (1993), y Howlett y Ramesh (1993) para su desarrollo, estos autores permiten ampliar la explicación que ofrecen los atributos del marco de las corrientes múltiples y la ventana de oportunidad, respecto a la elección de soluciones e instrumentos, por sobre otros.

### **3.1. El Marco de las corrientes múltiples**

El marco de Kingdon ofrece una explicación acerca del proceso por el que una condición o situación de la realidad pasa a percibirse como un problema público y se incorpora, junto a una alternativa de solución, a la agenda de los gobiernos (Hill 2009, 157). Esta explicación está basada en la existencia de tres corrientes: la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente de los acontecimientos políticos. Otro factor relevante de este marco es el papel desempeñado por los empresarios de políticas, tanto dentro como fuera del gobierno, para aprovechar la apertura de una “ventana de oportunidad” (Kingdon 2003, 166). Esta apertura se produce cuando, llegado un momento, acontecimientos producidos en las tres corrientes coinciden en el tiempo y multiplican exponencialmente las posibilidades de que se adopte una política sobre un asunto concreto (Hill 2009, 157).

#### **a) La corriente de los problemas**

Según Kingdon, las personas que se encuentran dentro o alrededor del gobierno pueden atender una larga lista de problemas, pero obviamente prestan atención a ciertos problemas e ignoran otros (Kingdon 2003, 90).

Un problema, según el autor, se diferencia de una condición. Las condiciones se definen como problemas cuando las personas creen que deberían hacer algo al respecto. En tal sentido, la gente redefine las condiciones como problemas y presta atención a ellas cuando hay cambios en los indicadores, en los eventos de enfoque (focusing events) y en la retroalimentación. Estas tres situaciones rediseñan las condiciones sociales como problemas (Kingdon 2003, 113).

Respecto de los indicadores, Kingdon menciona que los problemas llaman la atención de los tomadores de decisión del gobierno, no a través de algún tipo de presión política, sino debido a que un indicador más o menos sistemático muestra la existencia de un problema. Estos indicadores abundan en el mundo político, ya que tanto las agencias gubernamentales como las no gubernamentales monitorean constantemente diversas actividades y eventos; y además

de monitorear, a menudo se realizan estudios sobre un problema particular en un momento dado. Esos estudios también pueden revelar un problema que podría requerir atención gubernamental (Kingdon 2003, 90-91).

La determinación de la existencia de problemas, tal como lo plantea Kingdon, no sólo requiere de indicadores sino también de interpretación. Los legisladores utilizan los indicadores para evaluar la magnitud de un problema y para tomar conciencia de los cambios en el mismo. En tal razón, la determinación de los problemas es también una parte importante del debate sobre políticas (Kingdon 2003, 92-93). Los indicadores no son un simple reconocimiento de los hechos. Precisamente porque los indicadores tienen implicaciones tan poderosas, la metodología con la que se recoge los hechos y las interpretaciones de estos hechos se convierten en prominentes ítems para los debates (Kingdon 2003, 94).

La siguiente situación que redefine las condiciones como problemas son los eventos de enfoque. Kingdon señala que los problemas necesitan un pequeño impulso para llamar la atención de la gente: un evento de enfoque como una crisis o un desastre, un símbolo poderoso, la experiencia personal de un formulador de políticas, entre otros. El autor señala que estos eventos de enfoque rara vez llevan un tema a la prominencia de la agenda política por sí mismos a menos que estén acompañados por otra cosa, pero refuerzan una percepción preexistente de un problema. Por tanto, los eventos de enfoque pueden afectar la definición del problema en combinación con otros eventos similares (Kingdon 2003, 94-100).

La tercera y última situación que rediseña las condiciones sociales como problemas es la retroalimentación. Para Kingdon, la retroalimentación es un factor más programático que los indicadores. En el curso normal de los eventos, los funcionarios gubernamentales a menudo reciben retroalimentación sobre las operaciones de un programa existente (Kingdon 2003, 100). Monitorean expedientes, ganan experiencia con programas de administración, evalúan y supervisan la implementación y reciben quejas. Esta retroalimentación a menudo llama su atención, pues se percatan de que las cosas no marchan como se esperaba. Dependiendo del papel de la agencia y de quién es el culpable, la responsabilidad de los operadores con los programas puede funcionar como un incentivo a la retroalimentación (Kingdon 2003, 101). Respecto a esta tercera situación y en resumen, los canales de retroalimentación son tres: 1) el monitoreo sistemático, 2) las quejas y el trabajo de casos, y 3) las experiencias burocráticas diarias. El contenido de los mensajes de retroalimentación es, a su vez, la implementación que

no se ajusta a la intención administrativa legislativa o superior, el incumplimiento de las metas establecidas y el costo del programa.

Finalmente, es necesario señalar la importancia especial que Kingdon confiere al problema del presupuesto. Para el autor, el presupuesto puede ser visto desde dos aristas en la corriente de los problemas. Una, como restricción, que obliga a las personas importantes a reducir el costo de las propuestas e ignorar algunas opciones. Y la segunda, como promotor, que empuja algunos temas más arriba en una agenda gubernamental.

#### **b) La corriente de las soluciones y los empresarios de política**

Para Kingdon, el hecho de generar alternativas de políticas y propuestas en comunidades de especialistas se asemeja a un proceso de selección natural biológica (Kingdon 2003, 116). El autor explica la existencia de una "sopa primitiva" de política, donde muchas ideas aparecen, flotan alrededor de esas comunidades de especialistas y luego se desvanecen. Tanto las ideas nuevas como las existentes se enfrentan entre sí y se combinan de varias maneras. Algunas ideas sobreviven y se toman más en serio como políticas importantes (Kingdon 2003, 117).

Según Kingdon, existen algunos criterios para la supervivencia de las ideas: la viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación de restricciones futuras. La primera tiene que ver con la viabilidad de la implementación de dicha idea y la existencia de mecanismos reales por los cuales una idea se pondría en uso práctico. La segunda implica la existencia de compatibilidad de los valores de los especialistas y la determinación de sus puntos de vista sobre algunas cuestiones, lo cual afecta directamente a las alternativas que proponen o se oponen. La tercera implica la selección de las ideas y propuestas teniendo en cuenta algunas restricciones como el presupuesto, las oportunidades en la política y las opiniones públicas (Kingdon 2003, 117).

Las comunidades de política, nombradas en párrafos anteriores, juegan un papel muy importante en la corriente de las soluciones. Según Kingdon, los especialistas que las conforman están dispersos tanto dentro como fuera del gobierno, pero mantienen interacciones entre sí. Algunas comunidades están extremadamente cerradas y muy unidas, mientras que otras son más diversas y fragmentadas. Esta fragmentación producida en una comunidad de políticas puede llevar a tres situaciones: la fragmentación de las políticas;

establecimiento de perspectivas, orientaciones y maneras de pensar comunes en la comunidad; o la inestabilidad (Kingdon 2003, 117-118).

El papel de los empresarios de política es muy importante en este proceso. Los empresarios de política son “defensores en espera de invertir sus recursos (tiempo, energía, reputación, dinero) para promover una posición en respuesta a una ganancia anticipada que toma la forma de beneficios materiales, deliberados o solidarios” (Kingdon 2003, 179). Dichos empresarios juegan un rol clave para movilizar un tema a la agenda. Pueden estar dentro o fuera del gobierno, en cargos elegidos o designados, en grupos de interés o en organizaciones de investigación. Sus tres cualidades principales son: reputación y experticia en hablar por otros; las conexiones políticas y habilidades de negociación; y la persistencia para abogar por soluciones, o para que se visualicen problemas que son, en su criterio, significativos (Kingdon 2003, 122-123).

### **c) La corriente de la política**

Fluyendo independientemente de la corriente de los problemas y las soluciones, se encuentra la corriente de la política (political stream). Esta corriente se compone de varios elementos, como: el clima nacional (national mood) del público, campañas de grupos de presión, resultados electorales, distribuciones partidistas o ideológicas en el Congreso y cambios de administración. Según Kingdon, los cambios en la corriente de la política tienen un poderoso efecto en las agendas y la construcción de un consenso.

En esta corriente, Kingdon le da una especial importancia al clima nacional (national mood). Las personas dentro y fuera del gobierno responden a una mentalidad nacional o a un “clima del país”. Se sienten a gusto discutiendo su contenido, y creen saber cuándo la mentalidad (mood) cambia. Dicha mentalidad sirve para promover algunos puntos en las agendas políticas y para impedir que otros puntos lleguen a convertirse en prominentes (Kingdon 2003, 146). La mentalidad nacional crea lo que Kingdon llama el "suelo fértil". El autor, menciona que una semilla (idea) puede provenir de cualquier lugar, pero la clave para entender su germinación y crecimiento es la existencia de un terreno fértil o una receptividad inicial (Kingdon 2003, 147). Los movimientos sociales, por ejemplo, necesitan de mayor organización y liderazgo para cambiar la mentalidad nacional.

La gente dentro y fuera del gobierno cree firmemente que la mentalidad nacional tiene consecuencias importantes en la política. Según Kingdon, este factor tiene un impacto en los resultados electorales, en las fortunas de los partidos y en la receptividad de los tomadores de decisiones gubernamentales. Un cambio en el *national mood*, hace viables ciertas propuestas que de otro modo no habrían sido viables, y hace que otras propuestas aun siendo técnicamente viables simplemente desaparezcan (Kingdon 2003, 149).

Es importante señalar también que dentro de la corriente de la política existen varias fuerzas políticas, y por tanto se presentan consensos o conflictos en el entorno de creación de intereses organizados. Si todos los grupos de interés, junto con otros intereses organizados alternos apuntan hacia una misma dirección, el entorno les proporciona un poderoso impulso para moverse en dicha dirección. Por otro lado, si existe algún conflicto entre las fuerzas organizadas, entonces los líderes políticos llegan implícitamente a un punto donde existe cierto equilibrio entre aquellos para quienes o contra quienes se encuentra una propuesta dada. La percepción de los líderes políticos respecto a que el balance de apoyo esté inclinándose hacia una propuesta no necesariamente evita que el tema sea considerado seriamente, pero sí muestra el costo que se pagará por intentar impulsar la idea hacia adelante. Por otro lado, el apoyo a un elemento permite que sea impulsado, y puede tener como consecuencia, en algunos casos, su ascenso a la prominencia de la agenda (Kingdon 2003, 150).

Finalmente, dentro de esta corriente, Kingdon explica el papel que tiene el gobierno, señalando que la rotación del personal clave provoca cambios en las agendas con nuevas prioridades. El cambio puede ocurrir de dos formas:

los operadores establecidos en posiciones de autoridad cambian sus prioridades y empujan nuevos temas del programa; o el personal en esas posiciones cambia, trayendo nuevas prioridades a la agenda en virtud de la rotación.

El autor destaca también el tema de la jurisdicción como causal de afectación de las posiciones de los organismos administrativos y de los comités del Congreso. El establecimiento de la agenda, en este sentido, se ve afectado por las batallas y fricciones que se producen entre dichas posiciones, razón por la que algunos elementos son ignorados debido a su anticipada definición por el trazado de los límites jurisdiccionales.

#### **d) La apertura de una ventana de oportunidad**

La ventana de política pública se define como una oportunidad para los empresarios de política. La oportunidad radica en la posibilidad de que dichos empresarios puedan presionar por soluciones, o porque se visualicen problemas específicos que son importantes para ellos (Kingdon 2003, 163). Según Kingdon (2013), quienes abogan por las propuestas se encuentran esperando alrededor del gobierno: unos con sus soluciones en mano, aguardando a que los problemas floten hacia ellos para hacer efectivas dichas soluciones; otros aguardando por un desarrollo en la corriente de la política para poder usarla en su ventaja. Y, en cierto momento, existe un punto crítico cuando las tres corrientes arriba descritas se juntan: un problema es reconocido, una solución se desarrolla y se encuentra disponible en la comunidad política, un cambio convierte este momento en el perfecto para que la política también cambie, y las potenciales fuerzas contrarias no impiden la puesta en agenda del tema (Kingdon 2003, 163). Es aquí cuando se abre una ventana de oportunidad.

Kingdon (2013) realiza una analogía de la ventana política con los vuelos espaciales. Una ventana (a secas) es una oportunidad para que se realice un lanzamiento espacial. Los planetas deben estar en un correcto alineamiento para que se produzca el lanzamiento, pero no permanecerán en esa posición por tiempo indefinido. El lanzamiento debe realizarse en el preciso momento de alineación, caso contrario los ingenieros y astronautas deberán esperar a que en algún momento futuro la ventana se abra nuevamente.

De una manera similar, las ventanas se abren en los sistemas políticos. Estas ventanas se presentan y permanecen abiertas solo por periodos cortos. Si los participantes no pueden tomar ventaja de las mismas, deben esperar a que la ventana se reabra en otra oportunidad (Kingdon 2003, 166). Sin embargo, según el autor, la mayor cantidad de cambios en la política pública resulta de la aparición de estas oportunidades.

Existen varias razones por las que una ventana se abre. Kingdon señala que la apertura se presenta debido al cambio en la corriente de la política, o debido a que un nuevo problema captura la atención de un gobierno (Kingdon 2003, 168). En este último caso, el problema se transforma en una presión para el gobierno, lo que, según el autor, crea la oportunidad para que los empresarios muestren las soluciones que tienen. Según Kingdon, dependiendo de las razones que detonan la apertura se tendrá como resultado la diferenciación entre una ventana

abierta de problemas (*problem window*) o una ventana abierta de política (*political window*) (Kingdon 2003, 173-174).

Las ventanas también se cierran por varias razones. En primer lugar, los participantes pueden sentir que ya han abordado el problema mediante la adopción de decisiones o la promulgación de decretos o leyes, incluso si no ha sido así, el hecho de haber tomado ciertas medidas, cierra el tema por el momento. En segundo lugar, los participantes pueden no conseguir su objetivo. Si fracasan, no están dispuestos a invertir más tiempo, energía, capital político u otro recurso en el esfuerzo. La tercera razón para el cierre de la ventana se refiere a los casos en que los eventos que inicialmente la abrieron salen del foco de atención de la escena pública (hay eventos que por su propia naturaleza tienen una muy corta duración). En cuarto lugar, si un cambio en los actores abre una ventana, los actores centrales o personajes claves pueden cambiar de nuevo. Las personas en posiciones clave van y vienen, y también lo hacen las oportunidades que su presencia proporciona. La última razón que nos presenta Kingdon para el cierre de la ventana es la falta de una alternativa viable para ser implementada (Kingdon 2003, 169-170).

Volviendo a la apertura de la ventana de política pública, Kingdon enfatiza en la acción de acoplamiento (*coupling*). Explica que las corrientes de los problemas, soluciones y políticas existen, cada una por su lado. Pero hay un momento en que las tres se juntan, como ya se ha mencionado. Un problema demanda atención y una propuesta de política pública es acoplada a ese problema como solución. En otro caso, la corriente de la política dispone el escenario, las propuestas se juntan según el ambiente político (Kingdon 2003, 201).

En la medida en que las soluciones se acoplan con los problemas, las propuestas sintonizan con las exigencias políticas, entonces las alternativas se introducen y la agenda cambia (Kingdon 2003, 173). Los empresarios de política son los responsables por ese acoplamiento, por tal razón suelen estar siempre expectantes, para actuar en el momento preciso (Kingdon 2003, 183).

### **3.2. La elección de instrumentos**

La segunda pregunta de investigación de este trabajo pretende determinar los factores que explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención para solucionar el problema de la desprotección de los

NNA sin cuidado parental y su extensa permanencia en las entidades de acogimiento institucional. Para ello, es necesario comprender por qué el Estado ecuatoriano eligió un instrumento de política, en lugar de otro.

Los instrumentos de política, también llamados como *policy tools* o *governing instruments*, son los medios o los dispositivos que los gobiernos pueden utilizar para implementar sus políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 110). Es decir, aquellas herramientas y métodos que tiene el Estado para aplicar sus políticas públicas.

Para autores como Lowi (citado en Landry y Varone 2005, 107) es de gran importancia analizar los medios que usa el gobierno para su intervención. Por su lado, autores como “Linder y Peters (1989, 1990), Schneider y Ingram (1990), y Elmore (1987) han propuesto usar la elección de instrumentos como un punto de partida para desarrollar una teoría sobre el proceso y los resultados de la formulación de las políticas públicas” (Landry y Varone 2005, 107). Howlett y Ramesh (1993) sugirieron reinterpretar las teorías del cambio de política y el aprendizaje de política desde la perspectiva de la elección de los instrumentos. Para el desarrollo de esta disertación surge la necesidad de entender decisión de elegir un instrumento, y no de otro, como forma de solucionar un problema público.

Según Roth, “la actuación del Estado por medio de su aparato político-administrativo implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras” (Roth 2014, 143). Para el citado autor, el proceso de toma de decisión se compone de dos etapas: la formulación de soluciones y la legitimación de una solución. La primera etapa tiene relación con la corriente de las soluciones de Kingdon, donde muchas ideas aparecen y “flotan” alrededor de empresarios de política o comunidades de política que deciden defenderlas y abogar por su causa. La segunda etapa tiene relación con la supervivencia de esas ideas por sobre otras, la cual puede darse por los criterios de viabilidad técnica, aceptabilidad del valor y anticipación de restricciones futuras (Kingdon 2003, 117).

Se debe señalar que la selección de soluciones no solo y no siempre es el resultado del análisis técnico de su factibilidad, es también “el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajejan, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de persuasión, de propaganda, de movilización, de información, etc.” (Roth 2014, 144). Es decir, se trata de un proceso complejo, que culmina

cuando, en un momento dado, un actor específico, embestido de la autoridad para hacerlo, “llámese Parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la decisión [y] lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma” (Roth 2014, 144-145).

Diversas corrientes plantean que la elección de instrumentos para implementar una política puede darse (o debería darse) a partir de un proceso técnico racional, mediante el cual se elige aquellos que maximizan las ganancias y beneficios y, a su vez, disminuyen los riesgos. Este proceso puede partir de las lecciones aprendidas, pues se toma como referente experiencias previas, ya sea en acciones realizadas por otros países, o en aprendizajes del mismo país adquiridos en distintos sectores (Howlett y Ramesh 1993, 17).

A decir de Stone, los estudios en psicología cognitiva señalan que la emoción juega un papel importante en nuestras preferencias, en las decisiones personales y políticas (Stone 2012, 320). La autora agrega que los asuntos públicos dependen “del hábito, los estereotipos y las normas culturales vigentes” (Stone 2012, 320). Quienes agencian los procesos de acción pública, quienes deciden sobre los asuntos públicos, son colectivos conformados por individuos e individuos actuando dentro de marcos institucionales, pero finalmente son individuos. En sus funciones sociales y políticas los individuos actúan de acuerdo a creencias y actitudes preferenciales. Ambas están marcadas también por las emociones.

Lo cierto es, como señala Stone (Stone 2012, 348), que en el mundo real la elección de instrumentos difiere en muchos aspectos del clásico modelo racional<sup>2</sup>, en donde se descuidan algunos de los mecanismos más importantes a los que recurren los tomadores de decisión para estructurar sus elecciones. Sobre esto, Howlett y otros señalan que la elección de una solución para un problema público o para satisfacer una necesidad social “no tiene nada que ver remotamente con el proceso ordenado de análisis objetivo e imparcial de todas las alternativas

---

<sup>2</sup>Como alternativas al modelo racionalista clásico de la decisión surgió el modelo de la racionalidad limitada propuesto por de Herbert Simon, quien defendió “que el decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta, [pues] las limitaciones a la toma de decisión racional hacen que el decisor se adhiera a la primera solución que le parece satisfactoria” (Roth 2014, 164). Charles Lindblom, a su vez, “siguió el mismo camino para limitar aún más el impacto de la racionalidad en la actividad política” (Roth 2014, 164), pues aplicó un análisis económico al proceso de la toma de decisión y determinó la existencia de un cambio incremental y no racional (Lindblom 1958, 79-88), entendiendo al “incrementalismo” como “un método que consiste en introducir un cambio a partir de una realidad consensuada” (Fontaine 2015, 42). Para el citado autor, “la decisión en torno a la mejor política no se toma con base a una relación entre fines y medios, sino a partir de un ajuste mutuo entre las partes” (Fontaine 2015, 42).

de política propuestas a menudo por los suscriptores a los modelos analíticos racionalistas” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113).

Detrás de los métodos técnicos de análisis de decisión racional suelen estar subyacentes ciertos incentivos (Stone 2012, 348). Como sabemos los incentivos pueden ser de carácter positivo (recompensas) o negativos (sanciones), pero en cualquier caso estos tienen un rol explicativo al momento de analizar el cómo y porqué de una decisión.

Por otro lado, las relaciones entre los actores del proceso de puesta en agenda, actores como los empresarios de política, por ejemplo, pueden entenderse a partir de la influencia o la dominación. La influencia opera principalmente por persuasión, es decir por un intercambio de información que invierte la percepción de un actor entre una decisión y sus consecuencias. La dominación, por otro lado, es una relación de poder en la cual un actor controla el comportamiento de otro actor al ofrecer o retener algún beneficio o daño, es decir, una sanción que puede ser una recompensa o una penalidad. Cuando la influencia y la dominación ocurren simultáneamente en una relación entre dos actores, toman la forma de poder autoritario (Knoke 1993, 166-167).

Otro elemento al que se ven sometidos los tomadores de decisión al momento de elegir un instrumento u otro, son las restricciones. Estas restricciones, según lo señalado por Howlett, Ramesh y Perl (2009, 112) pueden ser de carácter procedimental o sustantivo.

Las restricciones de carácter sustantivo tienen que ver con la propia naturaleza del problema que se desea resolver. Por ejemplo, en caso de que los formuladores de políticas deseen eliminar la pobreza, no elijen la opción de imprimir dinero y distribuirlo en la población por qué la inflación contrarrestaría cualquier ganancia. En este caso necesariamente deberán abordar el problema de maneras más indirectas (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 112). Del mismo modo, tal como mencionan Howlett, Ramesh y Perl, el objetivo de promover la excelencia en el arte o en los deportes no se puede lograr simplemente ordenando a las personas ser los mejores artistas o deportistas en el mundo; conseguir estos objetivos requiere medidas mucho más delicadas, costosas y que demandan mucho tiempo (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 112-113). Los problemas subsistentes con las alternativas de políticas son, por lo tanto, "objetivos", pues redefinirlos no los hace desaparecer, y su resolución o resolución

parcial requiere el uso de recursos y capacidades estatales tales como dinero, información, personas y/o el ejercicio de la autoridad estatal (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113).

Las restricciones de carácter procedimental tienen que ver con la posibilidad de implementar fácticamente una solución, lo que dependerá de los incentivos a los que estén sometidos los tomadores de decisión (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113). Estas restricciones pueden ser institucionales o tácticas. Las restricciones institucionales pueden incluir disposiciones constitucionales, disposiciones sobre la naturaleza de la organización del estado y de la sociedad, y/o patrones establecidos de ideas y creencias que pueden evitar la consideración de algunas opciones o promover otras. Howlett, Ramesh y Perl (2009, 113) señalan como ejemplo de lo anterior a los esfuerzos para controlar las armas de fuego en los Estados Unidos, donde se presentan restricciones impuestas por el derecho constitucional a portar armas. Mencionan también el federalismo como medio para la imposición de restricciones similares a los legisladores alemanes, estadounidenses, mexicanos y australianos en áreas de política pública donde dos niveles de gobierno deben estar de acuerdo antes de que se puedan tomar decisiones.

La esencia de la búsqueda de soluciones para un problema de política implica descubrir no solo qué acciones se consideran técnicamente capaces de abordar o corregir un problema, sino también cuál de ellas se considera políticamente aceptable y administrativamente factible (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113), elementos que también defiende Kingdon junto al coste presupuestario aceptable y la aceptación por el público masivo. Y, como hemos visto en párrafos anteriores, el tipo de incentivos positivos o negativos que conlleva cada instrumento y la influencia que pueden ejercer ciertos actores en el proceso también son un factor explicativo de la decisión final.

En resumen, la elección de los instrumentos puede depender de:

- a. Incentivos de carácter positivo (recompensas) o negativos (sanciones) a los que se ven sometidos los tomadores de decisión.
- b. Relaciones de influencia o dominación entre los actores del proceso: empresarios de política, formuladores y tomadores de decisión.
- c. Restricciones sustantivas, que tienen que ver con la propia naturaleza del problema que se desea resolver y que tiene relación con la corriente de los problemas de Kingdon; y restricciones procedimentales, que corresponden a la corriente de las

soluciones de Kingdon: viabilidad técnica, aceptabilidad del valor y anticipación de soluciones futuras.

#### **4. Estrategia metodológica**

##### **a) Estudio de caso**

Para responder a las preguntas de investigación planteadas se realizará un estudio instrumental de caso. En general, los estudios de casos son “la estrategia preferida cuando se plantean preguntas de cómo o por qué, cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando se centra en un fenómeno contemporáneo dentro de algún contexto de la vida real” (Yin 2003, 1).

Según Vennesson (2013), existen cuatro tipos principales de estudios de caso: 1) el estudio de caso descriptivo, 2) el estudio de caso interpretativo, 3) el estudio de caso creador y mejorador de hipótesis (heurístico), y 4) los estudios de caso evaluadores de teoría.

Para los fines de esta investigación se realizará un estudio de caso interpretativo (denominado también configurativo - disciplinado), porque mediante éste se “utiliza marcos teóricos para ofrecer una explicación de casos especiales, lo cual puede dar lugar también a la evaluación y la mejora de teorías” (Vennesson 2013, 242).

Un estudio de caso requiere un diseño de investigación. Este diseño debe tener cinco componentes: 1) la pregunta de investigación; 2) planteamiento de la hipótesis; 3) la unidad de análisis; 4) la lógica que enlaza los datos con las proposiciones; y 5) los criterios para interpretar los resultados (Yin 2003, 21). A continuación se detallan y explican cada uno de estos componentes.

##### **b) Preguntas de investigación y planteamiento de las hipótesis**

Durante el desarrollo de esta disertación se pretende responder a dos preguntas de investigación, que a su vez tienen dos hipótesis o respuestas tentativas, de conformidad con las claves teóricas y los planteamientos que se explicaron en el marco teórico y analítico de este documento. Todas ellas se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Preguntas e hipótesis de la investigación

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Hipótesis</b>
a. ¿Cómo ingresó la cuestión de los NNA sin cuidado parental en la agenda gubernamental, y por qué se eligió el aceleramiento de las adopciones como modalidad de respuesta, en lugar de otras alternativas?	La cuestión de los NNA sin cuidado parental llegó a la agenda gubernamental gracias a la apertura de una ventana de oportunidad que ocurrió en un momento específico, este momento fue aprovechado por empresarios de políticas con los recursos suficientes para imponer una solución a favor del aceleramiento de las adopciones.
b. ¿Qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención?	Las preferencias de los tomadores de decisión, al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención, dependieron de la existencia de incentivos, o de relaciones de influencia o dominación entre los empresarios de política y dichos tomadores de decisión, o de restricciones procedimentales y sustantivas a las que estuvieron sometidos durante al momento de elegir una solución.

Fuente: Datos tomados a partir de Kingdon (2003), Subirats et al (2012), Stone (2012), Knoke (1993), y Howlett y Ramesh (1993).

### c) Unidad de análisis

La unidad de análisis (componente 3), está relacionada a la pregunta y se refiere a aquello que deseamos estudiar en la investigación (Yin 2003, 22-23). La unidad de análisis de esta disertación, es el proceso socio político, mediante el cual se insertó en la agenda gubernamental el problema de la desprotección de los NNA sin cuidado parental y su extensa permanencia en las entidades de acogimiento institucional, y la posterior formulación de la solución de agilizar los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo de niños, niñas y adolescentes. Hablamos, por tanto, de un caso único de estudio que, según Yin (2003, 42) es apropiado por el potencial que presenta para la explicación y la alta representatividad teórica de la unidad de análisis, pues el caso nos permite analizar tanto el ingreso de un tema en la agenda, como la consecuente elección de soluciones.

De conformidad con la clasificación propuesta por Yin (2003, 39-40), este estudio de investigación corresponde a un diseño simple individual, donde se desea probar una teoría previamente formulada. Tal como señala Yin (2003, 40), la teoría ha especificado un conjunto claro de proposiciones así como también las circunstancias dentro de las cuales se cree que las proposiciones son verdaderas. Para confirmar, desafiar o ampliar la teoría, un solo caso puede cumplir dichas condiciones para probarla. El caso simple individual se puede usar para

determinar si las proposiciones de una teoría son correctas o si algún conjunto alternativo de explicaciones podría ser más relevante (Yin 2003, 40).

#### d) Enlazamiento de datos con proposiciones

Los componentes 4 y 5, según Yin (2003), “prefiguran los pasos del análisis de datos en la investigación del estudio de caso”. En palabras del autor, enlazar los datos con las proposiciones puede hacerse de muchas formas.

Dado que el propósito del estudio de caso es probar la teoría, nosotros hemos elegido el desarrollo de una interpretación basada en la coincidencia de patrones. (Yin 2003, 20-22). Sin embargo, antes de explicar dicha metodología, presentamos un esquema de análisis de datos donde se puede visualizar la estrategia metodológica y el procedimiento de análisis e interpretación elegida, según cada pregunta de investigación, donde se visualiza el enlazamiento de los datos con las variables seleccionadas:

Tabla 2. Esquema de análisis de datos

Preguntas de investigación	Atributo general a observar	Variables (o relaciones) a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
¿Cómo ingresó la cuestión de los NNA sin cuidado parental en la agenda gubernamental, y por qué se eligió el aceleramiento de las adopciones como modalidad de respuesta, en lugar de otras alternativas?	Corriente de los problemas	Presencia de indicadores sobre el problema	-Revisión documental -Entrevistas	-Informes o documentos estatales y no estatales sobre la cuestión de los NNA sin cuidado parental.  -Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	Coincidencia de patrones
		Retroalimentación burocrática	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's)	
	Corriente de las soluciones	Viabilidad técnica	-Revisión documental -Entrevistas	-Informes o documentos estatales y no estatales sobre la implementación de las medidas de cuidado alternativo en Ecuador.  -Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
		Aceptabilidad del valor	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
		Anticipación de restricciones futuras	- Revisión documental -Entrevistas	-Informes o documentos estatales y no estatales sobre restricciones a la implementación de las medidas de cuidado alternativo en	

				Ecuador, y aquellas relativas a la adopción. -Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
	Corriente de la política	Ideología de gobierno	Revisión documental	Revisión de leyes y documentos afines.	
		Cambios de administración	-Revisión documental -Entrevistas	-Listas de trabajadores del MIES. -Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
		Concentración de poder en el Congreso	Revisión documental	Documentos sobre composición de la Asamblea Nacional en el período estudiado	
		Clima nacional a favor	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
	Ventana de oportunidad	Ventana de oportunidad	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
	Empresarios de política	Defensores (dentro y fuera del gobierno) que invirtieron sus recursos	-Revisión documental -Entrevistas	-Documentos o actas de sesión donde se pueda corroborar la existencia de empresarios en esta área de política. -Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
<b>¿Qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención?</b>	Preferencia por instrumentos de los tomadores de decisión	Incentivos positivos y/o negativos	Entrevistas	-Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	Coincidencia de patrones
		Relaciones de influencia o dominación	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	
		Restricciones de carácter sustantivo o procedimental	Entrevistas	Entrevista a actores estatales (MIES) y no estatales (miembros de ONG's).	

Fuente: Datos tomados a partir de Kingdon (2003), Subirats et al (2012), Stone (2012), Knoke (1993), y Howlett y Ramesh (1993).

#### e) Criterios para interpretar los resultados

Para el análisis y la interpretación de los datos, como se puede ver en la tabla, se ha elegido como estrategia analítica: la coincidencia de patrones (Yin, 2003). Esta técnica, permite al

investigador realizar una interpretación sistemática y rigurosa de la información cualitativa recabada.

La coincidencia de patrones compara dos patrones con el fin de determinar si coinciden (si son iguales) o no coinciden (si difieren). Es un procedimiento considerado como central en la prueba de teoría con varios casos o con un caso único, como el presente estudio. Dichas pruebas consisten en emparejar un "patrón observado" (un patrón empírico o de valores medidos) con un "patrón esperado" (una hipótesis) y decidir si estos patrones coinciden (lo que da como resultado una confirmación de la hipótesis) o no coinciden (lo que da como resultado una des confirmación) (Mills, Durepos y Wie 2010, 663). En otras palabras, en esta estrategia “el análisis de datos se reduce a probar hipótesis generadas antes de la recopilación de datos” (Mills, Durepos y Wie 2010, 663).

Según Trochim, “la coincidencia de patrones siempre implica un intento de vincular dos patrones donde uno es un patrón teórico y el otro es observado u operacional” (Trochim 1989, 356) En esta técnica, por tanto, se comparan la coincidencia de patrones emergentes en los datos con aquellos que establece la teoría, buscando justamente observar si coinciden o no en la realidad de un caso empírico.

Para realizar la interpretación de los resultados obtenidos durante la presente investigación se realizarán tres tareas en particular: 1) la construcción del patrón predicho o conceptual, en base a las claves teóricas que se han analizado en el marco analítico de este documento y a las hipótesis de la investigación donde están contenidas las premisas que permitirán realizar la comparación; 2) la observación del patrón en el caso empírico, mediante la recolección y triangulación de información, de conformidad con la tabla precedente; y 3) la generación de coincidencia entre estos dos, mediante la que se evaluarán las hipótesis de estudio y se comprobarán si difieren o son iguales (Trochim 1985, 576), lo que nos permitirá elaborar las conclusiones finales del estudio.

#### **f) Rigor metodológico**

Es necesario que durante todo el proceso investigativo se cumpla con el rigor metodológico para maximizar la validez del diseño de investigación. Para ello, se requiere probar la validez de constructo, la validez interna y la confiabilidad de la misma, de conformidad con lo que

establece Robert Yin (2003); así como la dependencia, credibilidad y la posibilidad de confirmación de la investigación (Hernández y otros 2014, 473-478; Gundermann 2001, 265). La validez de constructo pretende que se establezcan medidas operativas correctas para los conceptos que se estudian (Yin 2003, 34), mediante la generación de una cadena de evidencia que, a su vez, prueben la validez interna mediante el correcto procesamiento de la data (que en este caso se realizará mediante el uso de la técnica de coincidencia de patrones) (Yin 2003, 35). Respecto a la confiabilidad, Yin (2003, 37), señala que su objetivo es minimizar los errores y los sesgos en un estudio y para ello se puede usar un protocolo de estudio que, en este caso, se configura en la tabla de variables explicada en acápite anteriores.

La dependencia “implica que los datos deben (...) arribar a interpretaciones coherentes” (Hernández y otros 2014, 473). Para probarla es necesario que se expliquen claramente los criterios de selección de los participantes y las herramientas para recolectar datos; y que se pruebe que la recolección de los mismos fue llevada a cabo con cuidado y coherencia (Hernández y otros 2014, 473).

La credibilidad de la información es la “correspondencia entre la forma en que [los actores] percibe[n] los conceptos vinculados con el planteamiento y la manera como el investigador retrata los puntos de vista del participante” (Hernández y otros 2014, 475). Se probará mediante la triangulación de fuentes de información, cuyas visiones serán analizadas y puestas en perspectiva. Es decir que se usarán múltiples fuentes de evidencia.

Finalmente, la posibilidad de confirmación “se refiere a demostrar que hemos minimizado los sesgos y tendencias del investigador”. (Hernández y otros 2014, 478). Esto se consigue mediante la triangulación y la auditoría externa, puesto que la tesis estará siendo trabajada, comentada y válida en medio de una comunidad académica (Gundermann 2001, 264-266). Con este acápite se finaliza el primer capítulo de la tesis. A continuación se realiza un abordaje al caso de estudio, es decir el proceso socio político mediante el cual se insertó en la agenda gubernamental el problema de la desprotección de los NNA sin cuidado parental y su extensa permanencia en las entidades de acogimiento institucional, y la posterior formulación de la solución de agilizar los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo de niños, niñas y adolescentes.

## **Capítulo 2**

### **La adopción como solución elegida en la política pública de protección especial de niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar**

En el primer capítulo fue presentado el marco teórico y el marco metodológico que se utilizará para responder a las preguntas de investigación. En este capítulo se revisa la literatura del sector de políticas estudiado, es decir de las políticas de protección especial de niñez y adolescencia, entre ellas de adopción. Esto, con el objetivo de explicar los hechos y las claves teóricas que rodean el caso elegido.

En este capítulo se ofrece una explicación inicial del desarrollo histórico y teórico de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Seguidamente, se realiza una exposición de los nuevos roles adquiridos por el Estado, la sociedad y la familia, a partir de la suscripción y ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, respecto al derecho a vivir en familia y a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA. Luego, se expone el papel de la protección especial y el cuidado alternativo y a continuación se explica de manera más detallada el cuidado alternativo institucional y sus efectos en los NNA, así como a la adopción como medida de protección de último recurso.

Finalmente, se presenta una descripción de las políticas públicas de la infancia y adolescencia en el Ecuador, ciñéndonos posteriormente a exponer las características de la política de adopciones que se implementó en el país a partir del año 2013, después de la puesta en marcha del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Esta descripción se hace en base al modelo anidado multinivel de Michael Howlett (2009), que permite describir los medios y fines de la política, desde un nivel macro, meso y micro.

#### **1. El desarrollo de los derechos de los NNA**

##### **1.1. De la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral**

En el siglo XX se desarrolló un “profundo y dinámico proceso destinado a promover el reconocimiento y protección de los derechos de los niños, cuya máxima expresión [fue] (...) la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño [(en adelante Convención)] en 1989” (Cillero 2010, 86).

Durante todas aquellas décadas y como antecedente a la citada Convención, se promulgaron la Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración Universal de Derechos del Niño de 1959. La Convención es un instrumento internacional que:

(...) representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como los derechos y deberes de los padres y del Estado frente al desarrollo de los niños; las políticas públicas dirigidas a la infancia; los límites de la intervención del Estado y la protección del niño de toda forma de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales; y, finalmente, la obligación de los padres, los órganos del Estado y la sociedad en general de adoptar todas las medidas para dar efectividad a sus derechos (Cillero 2010, 89).

La Convención marcó un antes y un después en el desarrollo jurídico de los derechos de los NNA y durante el desarrollo de las políticas públicas infantojuveniles. De manera previa a su expedición, en los años veinte y treinta, los NNA eran vistos como incapaces en todas las esferas de su vida, concepción avalada por las leyes que se promulgaban, irónicamente, para precautelar sus derechos. Por ejemplo, en 1938 en Ecuador y Venezuela se publicó un Código de Menores, mediante el cual se concebía a los NNA como objetos de protección estatal. A este paradigma, bajo el que se vivió hasta 1989, se le conoce como “doctrina de la situación irregular” y se refiere a aquellos principios mediante los que:

:

[se] veía a niñas, niños y adolescente como “menores” o en “situación irregular”, (...) [y] no en lo que eran (seres regulares), sino en lo que no eran (seres irregulares): no eran capaces, no eran sujetos de derechos y deberes, no eran autónomos con relación a sus padres o con relación al Estado (Sêda 2010, 112).

En Ecuador, durante los años noventa, se realizó “la primera reforma importante en la legislación sobre niñez y adolescencia” (Ávila 2010). Durante el proceso de reformas “se debatió intensamente acerca de la adecuación de la ley a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño”. El debate y su contenido, de conformidad con lo señalado por Ávila (2010), puede ser resumido en la contraposición de la doctrina de la situación irregular con la doctrina de la protección integral.

La doctrina de la protección integral nace justamente como una respuesta a aquellas ideas fuertemente arraigadas que dividían a los NNA del resto de seres humanos de mayor edad y

que los consideraban como seres inferiores y necesitados de protección. El cambio de paradigma y la adopción de la doctrina de la protección integral permitieron:

(...) reafirmar que los niños, como personas humanas, tienen iguales derechos que todas las personas; especificar estos derechos para las particularidades de la vida y madurez de los niños; establecer derechos propios de los niños –como los derivados de la relación paterno/filial, o los derechos de participación–; regular los conflictos jurídicos derivados del incumplimiento de los derechos de los niños o de su colisión con los derechos de los adultos; y orientar y limitar las actuaciones de las autoridades públicas y las políticas públicas con relación a la infancia (Cillero 2010, 93).

El paso de una a otra doctrina significó una “verdadera revolución copernicana con relación a la concepción de niño y niña y su valoración jurídica. De objeto a sujeto de derechos, de meros receptores a protagonistas, de incapaces a actores sociales” (Ávila 2010). Ecuador fue el primer país de América Latina y el tercero en el mundo en ratificar en 1990 la Convención. Luego, inició una serie de reformas legales para adecuar su ordenamiento jurídico interno a la misma, poniendo de manifiesto su obligación de asegurar la protección y garantía absoluta de los derechos de los NNA bajo el paradigma de la protección integral.

### **1.2. Los nuevos roles del Estado, la sociedad y la familia**

Cuando los niños y las niñas dejan de ser considerados como objetos de protección y se les reconoce como sujetos de derechos también cambia la visión sobre “la manera en la que se relaciona la familia, la sociedad y el Estado con la niñez y adolescencia” (Munduate 2010). El rol del Estado y su institucionalidad es y ha sido fundamental para garantizar políticas públicas infantiles y juveniles (Bustelo 2011, 70). Su rol bajo el paradigma de la situación irregular implicaba la protección de “objetos incapaces” y, por tanto, estaba justificada su injerencia en el ámbito familiar y social para cumplir con dicho objetivo. Ahora, bajo los postulados de la doctrina de la protección integral se defiende el principio de corresponsabilidad contenido en el Código de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador (2003). Según dicho Código la familia, la sociedad y el Estado deben confluir “dentro de sus respectivos ámbitos, [para] adoptar las medidas políticas, administrativas, económicas, legislativas, sociales y jurídicas que sean necesarias para la plena vigencia, ejercicio efectivo, garantía, protección y exigibilidad de la totalidad de los derechos” de los NNA (Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador 2003, art. 8).

A partir de la Convención y la adecuación a la misma del ordenamiento jurídico interno, se enfatiza “el rol de las políticas sociales básicas y de protección de la niñez y la familia, limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia que supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales” (Cillero 2010, 93).

En América Latina y, específicamente en Ecuador, esta transformación se introduce en el derecho de familia y se observa en la legislación de protección especial. Una de las singularidades de la evolución de este derecho de la infancia es que:

(...) si bien en un primer momento se avanzó por medio del reconocimiento del carácter público de la protección de los intereses de los niños, posteriormente ha sido necesario reconocer la necesidad de limitar las facultades del Estado para intervenir en los asuntos de la infancia (Cillero 2010, 95).

Esta reconsideración respecto al carácter público de la protección de niños y niñas se plantea a partir de una serie de estudios, realizados especialmente desde el campo de la psicología. Por ejemplo, autores y autoras como Cuervo (2009) señalan que “se considera la importancia de la familia para facilitar el desarrollo de conductas pro sociales y la autorregulación emocional y para la prevención de problemas de salud mental en la infancia como depresión, agresividad, baja autoestima y ansiedad, entre otras”. Por su lado, Villegas (2005, 357) “describe la importancia de la familia como espacio que potencia el desarrollo humano integral y diverso”, considerando que “es ella el lugar en el que es posible aprender a ser persona y donde se aprenden los aprendizajes humanos más significativos”.

Concordantemente, Amar, Madariaga y Macías (2005, 35-36) señalan que el papel de la familia es determinante para el desarrollo de los NNA y la considera como “una influencia formativa permanente” en su vida. Los citados autores señalan que el estudio colombiano denominado “Proyecto Costa Atlántica” sobre familias en contextos de pobreza es “un ejemplo que demuestra la importancia vital de la participación de la familia en el desarrollo del infante” (Amar, Madariaga y Macías 2005, 36).

A su vez, Jadue (2003, 271) “analiza algunos factores sociales que han aumentado las transformaciones familiares, incrementando en los hijos el riesgo de bajo rendimiento, de fracaso, de problemas emocionales y conductuales en la escuela”. En el desarrollo de su investigación señala que:

(...) la familia ejerce una poderosa influencia en la educación de los hijos. Los padres juegan un rol fundamental en el proceso enseñanza-aprendizaje, ya que si se preocupan de la educación de sus hijos y colaboran con los profesores, los niños presentan buen rendimiento y se adaptan fácilmente a la escuela". Por este motivo, numerosos estudios indican la necesidad de incorporar a los padres de familia a la tarea que cumple la escuela<sup>3</sup> (Jadue 2003, 277).

RELAF & UNICEF (2013, 8) también manifestaron que “las necesidades que son básicas para la supervivencia del [NNA] (...) sólo pueden ser cubiertas a través de una persona con quien tenga un vínculo estable”, es decir con los miembros de su familia. Por tal razón, el vivir y desarrollarse en la familia biológica, así como la convivencia familiar y comunitaria, son derechos de los NNA que están reconocidos en la Convención, en la Constitución Ecuatoriana y en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Su protección también ha sido el motivo para que se desarrollen instrumentos de *soft law* (no vinculantes) como las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños”, aprobadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Bajo la doctrina de la situación irregular, el Estado tutelaba a los NNA cuando sus padres o cuidadores principales no podían ejercer dicha tutela. Sin embargo, bajo esta concepción, los NNA eran “solamente una extensión de la voluntad, de las madres, padres o de autoridades públicas” (Sêda 2010, 138). No eran sujetos en sí mismos, porque se los menospreciaba. Por tal razón, con el surgimiento del nuevo paradigma de la protección integral, el Estado pasa a tutelar el derecho reconocido a los NNA “de sentirse y ser tratados como sujetos y ciudadanos” (Sêda 2010, 138) y, por ello, el derecho a vivir en familia y a la convivencia familiar y comunitaria.

## **2. La protección especial y el cuidado alternativo**

La doctrina de la situación irregular impedía que los NNA fueran correctamente protegidos de una arbitrariedad privada, quedando expuestos a numerosas formas de abuso público, que eran desconocidas por la indiferencia de las instituciones públicas hacia la infancia y adolescencia. Con los cambios que se impusieron a partir del advenimiento de la Convención y las posteriores reformas legislativas realizadas para la adecuación del ordenamiento interno a la doctrina de la protección especial, los intereses de los NNA debieron transformarse en

---

<sup>3</sup> La autora cita como estudios relevantes que corroboran esta afirmación a los desarrollados por De Castro (1996); Fuenzalida y Jiménez (1994); Gligo (1996); Kotliarenco y otros (1995); Mc Lanahan (1985) y Ramey y Campbell (1984).

legítimos derechos, que podían ser opuestos como “límite y orientación tanto de la actuación de los padres, como del Estado” (Cillero 2010, 95).

La Convención de los Derechos del Niño otorga a la familia un papel predominante en el cuidado y la protección de los NNA, por ser considerada el “espacio natural para su crecimiento y desarrollo, particularmente en sus primeras etapas de vida” (UNICEF, OEA & CIDH 2013). En tal sentido, la CDN establece que:

(...) el Estado tiene la obligación de promover y propiciar un apoyo adecuado a las familias para que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades parentales compartidas en el cuidado y crianza de los hijos, y de ese modo garantizar la protección de los niños y de sus derechos. Sin embargo, las personas más cercanas a los niños, que deberían protegerlos y cuidarlos, pueden en algunos casos exponerlos a situaciones que atenten contra su integridad personal y desarrollo (...). Para prevenir violaciones a los derechos de los niños, los Estados deben fortalecer el entorno familiar y comunitario del niño con el fin de garantizar la efectiva protección de sus derechos (UNICEF, OEA & CIDH 2013, sección V).

El Estado tiene la obligación de apoyar a la familia cuando esté imposibilitada de cumplir con las obligaciones de protección y cuidado de los NNA, debido a la falta de capacidades, habilidades, práctica o cualquier otra índole. En caso de encontrarse frente a este tipo de situaciones particulares, el Estado debe adoptar una medida de protección con el fin de apoyar a la familia y reinsertar al NNA a la misma. Pero, en caso de que se agoten las medidas de apoyo o de reinsertación familiar, el Estado deberá optar por otra medida mediante la que se separe provisional o definitivamente al NNA de su familia biológica o ampliada (UNICEF, OEA & CIDH 2013, 24-25).

Cuando el NNA debe ser cuidado fuera del hogar, hablamos de que se encuentra bajo la figura de un “cuidado alternativo”. Este puede prestarse en la modalidad formal o informal, y en los ámbitos institucional o familiar. El acogimiento formal es el que ha sido ordenado por una autoridad competente y el informal es el que se produce sin dicha orden (por ejemplo, cuando el NNA es cuidado por sus parientes o amigos). El acogimiento institucional se refiere a aquel cuidado brindado por instituciones o residencias; y el acogimiento familiar es, en cambio, considerado como “una clase de cuidado basado en familia”, que “se realiza en el ámbito de la familia extensa del niño” (RELAf & Aldeas SOS 2011, 36) o en una familia acreditada que

cuida al NNA el tiempo necesario para que se reintegre a su hogar biológico. El acogimiento familiar se concibe entonces como una red coordinada de agencia, familias acogientes y biológicas, mutuamente responsables del cuidado parental de un NNA y entre sí (Mosek 2004, 323).

El cuidado alternativo debe brindarse bajo el respeto de dos principios básicos: el principio de necesidad y el de idoneidad. El primero implica, por un lado, valorar que la medida de cuidado para el NNA sea realmente necesaria; lo que a su vez implica que “[se prevengan] (...) situaciones y condiciones que puedan desembocar en que se prevea o requiera modalidades alternativas de cuidado” (CELCIS 2012, 23-24). En el caso de que la medida sea necesaria, se debe cumplir con el segundo principio, lo que implica la provisión de la medida de cuidado idónea y adecuada, acorde al interés superior del NNA.

Por todas estas razones, cualquier decisión de política pública implica considerar que las familias deben recibir apoyo y atención; que los NNA solo pueden ser separados de ellas bajo criterios de necesidad e idoneidad; y que debe buscarse proritariamente su reinserción (RELAF & UNICEF 2015, 11-12). “De no poder evitarse la separación de las niñas y los niños (...) de sus cuidadores, deberá evaluarse, como primera opción, una ubicación con las personas y las familias cercanas al niño y a su familia” (RELAF & UNICEF 2015, 13), luego los cuidados alternativos de índole familiar y, si no es posible que retornen a su familia de origen, la adopción (RELAF & UNICEF 2015, 52).

### **2.1. El cuidado alternativo institucional: una revisión de la literatura**

Los NNA son colocados en instituciones de cuidado en todo el mundo, con mucha frecuencia. Esto ocurre a pesar del amplio reconocimiento de que la atención institucional está asociada con consecuencias negativas para el desarrollo de los niños (Carter 2005). De conformidad con lo señalado por Browne, los niños pequeños que están bajo cuidado institucional tienen más probabilidades de sufrir problemas de salud, subdesarrollo físico y deterioro en el crecimiento del cerebro, retraso en el desarrollo y trastornos de apego emocional. En consecuencia, estos niños tienen habilidades intelectuales, sociales y de comportamiento reducidas en comparación con los que crecen en un hogar familiar (Browne 2009, 1). Como hemos visto, el acogimiento institucional es una medida que debe aplicarse bajo el cumplimiento de los principios de necesidad y de idoneidad, explicados en el acápite precedente. Así pues, es una medida de último recurso, al igual que la adopción. Sobre esto se

ha pronunciado el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en su documento “La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe”:

(...) la institucionalización causa perjuicios a los niños, niñas y adolescentes que la sufren y debe ser limitada a casos absolutamente excepcionales y por períodos muy breves. Además de exponerlos a situaciones que pueden implicar graves violaciones a sus derechos, las instituciones no son el ámbito apropiado para los niños y su permanencia en éstas genera atrasos en el desarrollo. Una regla general, que ha sido señalada, es que por cada tres meses que un niño de corta edad reside en una institución, pierde un mes de desarrollo. Estudios recientes demostraron que las largas etapas de institucionalización, especialmente durante los primeros años de vida producen daños permanentes. Otras investigaciones demuestran que los niños que fueron adoptados o se integraron a familias de acogida tienen un mejor desempeño, no solo físico y cognitivo, sino en logros académicos e integración social como adultos independientes, que aquellos que crecieron en instituciones. También la condición física de los niños que se encuentran en instituciones sufre importantes daños. Especialmente en los casos de niños con discapacidades que requieren rehabilitación, terapia física u otros tratamientos especiales (UNICEF 2013, 12).

Las consecuencias psicológicas de la atención institucional han sido estudiadas por más de cincuenta años. Las publicaciones de autores como Goldfarb (1944; 1945) y Bowlby (1951) fueron particularmente influyentes y destacaron una serie de deficiencias emocionales, conductuales e intelectuales que caracterizaban a los niños que habían sido criados en centros de acogida. Según los informes de los citados autores, los niños que viven en instituciones, sin padres, tienen un rendimiento bajo en las pruebas de inteligencia, dificultades en el desarrollo del lenguaje y poca capacidad para el relacionamiento social; en comparación con los niños que crecen en un entorno familiar (Goldfarb 1944, 1945; Bowlby 1951).

Bowlby comprendió el impacto de las relaciones interrumpidas con una madre o figura materna cuando trabajaba en un hogar para niños, donde exploró el vínculo entre la separación y la psicopatología a través del estudio de jóvenes en conflicto con la ley y la observación de niños separados por hospitalización. La falta de una relación emocional permanente con una madre o sustituto de la madre resultó en niños que carecían de afecto, quienes no podían hacer amigos permanentes y eran profundamente indiferentes a lo que

otros pensaban de ellos. A esto se llamó la “teoría del apego” (Bowlby 1969; 1951; 2004, 12-13).

La teoría del apego (Bowlby, 1969) enfatizó las consecuencias negativas de la atención institucional en comparación con la atención basada en la familia, así como la importancia de un cuidador primario para el normal desarrollo infantil. Según lo señalado por Browne (2009, 11), esto condujo a una disminución en el uso de la atención institucional en algunas partes del mundo de habla inglesa. El citado autor señala que, al menos nueve de cada diez niños en cuidado institucional tienen algún familiar con vida, y en su mayoría son colocados en instituciones por razones sociales y económicas en países en transición, y por razones de abuso y negligencia en países económicamente desarrollados (Browne 2009, 27).

Los efectos negativos del cuidado institucional en el desarrollo del NNA han sido motivo para que se recomiende a los formuladores de políticas públicas la implementación de acciones tendientes a desinstitucionalizar a los NNA y su colocación en cuidados familiares (Browne 2009, 27). En gran parte del mundo se están realizando acciones de desinstitucionalización de NNA. Específicamente en América Latina existen experiencias de desinstitucionalización en entidades de Argentina, Chile, Perú, Brasil, Paraguay, Uruguay y Guatemala (RELAF & UNICEF 2013). Todos estos esfuerzos buscarían garantizar el bienestar de los NNA, partiendo del hecho de que el cuidado institucional ha demostrado causar efectos negativos en el desarrollo de un NNA, déficits y retrasos en sus habilidades físicas, intelectuales, conductuales, sociales y emocionales (Browne 2009, 11).

## **2.2. La adopción**

Tal como se ha señalado en el desarrollo de este capítulo, está mundialmente reconocida la obligación estatal, social y familiar de precautelar el derecho del NNA a vivir en su familia biológica. Sin embargo, ¿qué sucede cuando un NNA pierde a sus padres; no se ha podido ubicar a la familia; o el NNA no pudo ser reinsertado en ella, después del proceso correspondiente? RELAF y UNICEF (2015, 37) han señalado textualmente que, en estos casos, es habitual que “los sistemas de protección de la niñez se activ[e]n (...) para gestionar su adopción”. La medida, bajo este contexto, respondería a criterios de necesidad e idoneidad. Pero, en muchos casos, la medida de adopción se dicta:

(...) sin haber agotado todas las posibilidades de conocer y establecer contacto con los integrantes de la familia de origen, y de evaluar sus capacidades y su voluntad de cuidarlo. En ocasiones, al acelerar excesivamente los tiempos de la separación, tampoco se toman los recaudos suficientes para elegir a la familia adoptante más adecuada a las necesidades del niño (RELAF y UNICEF 2015, 37).

Según Farith Simón (2008, 68) “las primeras normas sobre la adopción en el Ecuador datan de 1948, fecha desde la cual empieza a desarrollarse la legislación que regularía esta institución”. En sus inicios, la adopción nació con el objetivo y necesidad de continuación de la prole, y estaba “encaminada a regular las relaciones personales y patrimoniales” (Almeida 2016, 69). Es decir que era “una institución creada en función y protección de la familia, y no en función y protección del niño, niña o adolescente” (Almeida 2016, 69).

En las leyes ecuatorianas actuales, se ha establecido expresamente que la adopción es una medida judicial de protección, que “tiene por objeto garantizar una familia idónea, permanente y definitiva al niño, niña o adolescente que se encuentra en aptitud social y legal para ser adoptado” (Almeida 2016). Pero, esta conceptualización nació a partir de los cambios producidos en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, con el advenimiento de la doctrina de la protección integral.

Hoy en día, el NNA es el sujeto de derechos, por tanto, solo se puede recurrir a la adopción en caso de que no haya sido posible la reinserción en su familia biológica o ampliada, o el acogimiento familiar (Almeida 2016). Es decir que, en un orden de prelación de opciones para actuar cuando un NNA se encuentra privado del medio familiar, la adopción se ubica en el último lugar. Y, el acogimiento familiar se prefiere por sobre al acogimiento institucional.

### **3. Descripción del sector de política estudiado**

#### **3.1. Políticas públicas de protección a niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en el Ecuador**

La evolución histórica de las políticas sociales puede entenderse desde tres perspectivas. La primera perspectiva las concibe como “políticas sociales de la Iglesia”, caracterizadas prioritariamente porque los intereses de los actores y/o empresarios de política se basaban en la *caridad*, cuyo objetivo consistía en ayudar al prójimo que se encontraba distanciado socialmente. Más adelante, las políticas sociales adquirieron una connotación distinta: se

convirtieron en políticas de beneficencia, filantropía y patronato, donde aún prevalecía la idea de *ayudar al otro*; sin embargo, se diferenciaron de las anteriores porque se dieron en un “marco de contextos modernos, a través de relaciones de tutelaje y patronato, concebidas como relaciones personales y afectivas entre clases distintas. Esta relación implica dependencia directa hacia las clases dominantes, que asumen una función moralizadora de los demás” (Espinosa 2011, 285). Finalmente, como tercera perspectiva y al empezar del S. XXI, las políticas sociales abandonaron paulatinamente los rasgos de *altruismo* y empezaron a formularse en base a conceptos de universalidad y focalización, intentando “romper con la relación de dependencia directa entre clases sociales, a través de acciones que tienen como característica una cierta imparcialidad, objetividad y el recurso a un modelo de derechos” (Espinosa 2011, 285).

Las políticas infantiles encaminadas a la protección de los NNA sin cuidado parental, como parte de las políticas sociales, siguieron el mismo curso de evolución en el Ecuador. En el año 1960, cuando el enfoque de la teoría de la modernización y el de la teoría cepalina se disputaban la hegemonía conceptual en Latinoamérica (Barba Solano 2007), un organismo privado que recibía fondos públicos, denominado Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (en adelante INNFA) era el encargado de realizar acciones tendientes a solucionar los problemas de la infancia y adolescencia (entre ellos la protección a NNA sin cuidado parental), guiándose, inicialmente y sobre todo, por ideas de filantropía y de patronato, y por la concepción de los NNA como objetos de protección. Bajo la mirada de beneficencia, la dirección de este organismo, tradicionalmente se la otorgaba a la esposa del presidente de la república quien pasaba a tomar las decisiones sobre el cuidado de los NNA en situación de vulnerabilidad.

Después de más de 20 años de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, y con la mundialmente aceptada responsabilidad de los estados de promover, garantizar, respetar y cumplir la realización de los derechos de los NNA (Maurás 2011, 52), fue preciso abandonar las perspectivas con las que fueron concebidas en un inicio las políticas sociales (donde están contenidas las políticas de niñez y adolescencia y aquellas referentes a la protección de los NNA sin cuidado parental), dándose la necesidad de incorporar a su formulación el paradigma de la protección integral.

Dicha filosofía de acción, que tuvo base en la caridad, en la beneficencia y en el paradigma de la situación irregular, se mantuvo por varios años hasta la suscripción y ratificación del estado ecuatoriano a la Convención de los Derechos del Niño y la expedición del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia. Fue entonces cuando se empezó a incluir el paradigma de la protección integral en la formulación de las políticas infantojuveniles y, por tanto, tuvieron que transformarse los objetivos de las mismas.

A partir del 2007, Ecuador atravesó un cambio de gobierno caracterizado especialmente por promover un discurso político centrado en la búsqueda por garantizar los derechos en todos los sectores de la población, especialmente las más vulnerables, con el fin de alcanzar la igualdad en el país. Esta nueva visión política se inclinó por lineamientos de izquierda y se encaminó en los postulados del Socialismo del Siglo XXI, autoproclamándose como el Gobierno de la Revolución Ciudadana.

Con este enfoque, se decidió que la rectoría de la política pública pasaría a otro organismo, esta vez público, creándose en el año 2008 el Instituto de la Niñez y la Familia (en adelante INFA) bajo el Decreto Ejecutivo N°1170. Dicha acción fusionó al INNFA con otros organismos y programas que trabajaban inmersos en la temática de la infancia y la adolescencia (MIES-INFA 2010). El Decreto otorgó al INFA, como entidad de derecho público adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante MIES), jurisdicción nacional, dotándolo de personería jurídica, patrimonio propio e independencia técnica, administrativa y financiera.

El 17 de septiembre de 2012, en la provincia Azuay, el Consejo de la Judicatura y el MIES, a través del INFA, “firmaron (...) en Cuenca un convenio de cooperación para elaborar una propuesta conjunta que agilice los procesos de adopción” (Consejo de la Judicatura 2012; La Hora 2012). El acuerdo tuvo el objetivo de aunar acciones para la reducción temporal de adopción: de dos años a seis o doce meses.

Posteriormente, en 2013 y mediante Decreto Ejecutivo N° 1356, se disolvió el INFA, derivando sus funciones y las del programa de protección social al MIES, quedando de esta forma la rectoría de las políticas públicas de infancia bajo el organismo ministerial. Al interior del MIES se creó el Viceministerio de Inclusión Social, donde se ubicó a la Subsecretaría de Protección Especial, integrada a su vez por cinco direcciones, entre ellas la

Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal, y la Dirección de Servicios de Protección Especial. Esta modificación en la administración de las funciones vinculadas a la protección de los derechos de NNA, sugiere un cambio importante en la concepción de la política social de la familia y la niñez, pues las directrices se plantean priorizando los objetivos ministeriales y de acuerdo a los indicadores propios de cada uno de los niveles administrativos a los que responden la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal, y la Dirección de Servicios de Protección Especial, por lo que los objetivos específicos que pudo tener el INFA, terminaron desvaneciéndose en la nueva estructura. Sin embargo, el convenio suscrito entre el Consejo de la Judicatura y el INFA se mantuvo vigente, trasladándose su implementación a la entidad competente que en este caso fue la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal. En ese mismo año, se expidió una nueva agenda gubernamental: el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En dicho Plan se estableció como política y lineamiento estratégico: “garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos” (SENPLADES 2013). El objetivo 2.6.m) de la política mencionada fue “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).

### **3.2. El apremio de los procesos de adopción en el Ecuador**

El acogimiento institucional ha sido la principal alternativa para la protección de los niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en el Ecuador (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016, 22-24). Esta situación se evidencia en el “5° y 6° Informe combinado con arreglo al artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño”, presentado por el Estado Ecuatoriano ante el Comité de los Derechos del Niño.

El mencionado informe mostró que la institucionalización es la primera opción utilizada ante gran parte de las problemáticas que dan como resultado la privación del medio familiar de los NNA. Las principales causas de esta privación son el maltrato (23%) y la negligencia (23%), seguido del abandono (16%). Menor porcentaje corresponde a NNA que tienen madres o padres privados de la libertad, quienes han sido abusados sexualmente, maltratados y en situación de calle. Las causas menos frecuentes son orfandad (3%) y falta de recursos económicos al interior de los hogares (0,1%) (Consejo Nacional para la Igualdad

Intergeneracional; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016, 23).

Tras el ingreso del niño, niña o adolescente, el problema se agrava debido a que puede llegar a permanecer institucionalizado gran parte de su vida, algunos desde su nacimiento, hasta que cumplen la mayoría de edad, cuando ya no pueden mantenerse legalmente en la entidad de acogimiento. De acuerdo a las estadísticas de 2014 y 2015, mostradas en el informe citado, el 43% de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar en Ecuador permanecieron bajo el cuidado institucional 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 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016, 23).

El Estado ecuatoriano, a través de quienes conformaron el MIES y el Consejo de la Judicatura, buscó solucionar la problemática de los altos índices de NNA institucionalizados, alrededor de 2 585 en 2014 (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana 2016, 22), y el tiempo de permanencia en el cuidado institucional. En el caso de estudio, como hemos visto, los tomadores de decisión optaron por el apremio de los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo. Es decir, se dejó de lado, o con menos atención, los procesos de apoyo familiar, reinserción y acogimiento familiar, para fortalecer los mecanismos de adopción.

### **3.3. Fines y medios de la política de adopciones**

A continuación se describe la política de adopción de NNA, utilizando la matriz anidada multinivel de Michael Howlett (2009). Esta matriz, usada con fines descriptivos, permite identificar los medios y fines de la política, desde un nivel macro, meso y micro. Este análisis, realizado en varios niveles, apoya la explicación de algunas de las complejidades reales y las dificultades que conlleva el diseño exitoso de las políticas y, en nuestro caso de estudio, ayudará a realizar una exposición más minuciosa de la política en estudio (Howlett 2009, 74). Según el modelo propuesto por Howlett (2009), para analizar una política es necesario entender la naturaleza vinculada entre sus fines y sus medios, pero también la naturaleza de su relación en cada uno de los diferentes órdenes de política: desde el nivel macro hasta la lógica del régimen político (nivel meso) y la calibración del instrumento (nivel micro).

### **a) Fines de la política**

Los fines son los propósitos que se buscan con el diseño de una política. En un nivel macro, dichos propósitos son generales y pueden entenderse como aquellas ambiciones del gobierno en un área de política específica. En un nivel meso, se entienden como las áreas específicas que se espera que las políticas aborden para lograr los objetivos de la política. En un nivel micro nos encontramos frente a requisitos específicos para alcanzar los objetivos de política (Howlett 2009, 75).

### **Nivel macro**

A nivel macro, la finalidad del gobierno en el caso de estudio era garantizar la protección especial y de calidad a los NNA en situación de vulneración de derechos (SEMPLADES 2013), aplicando los principios y fundamentos de la doctrina de la protección especial explicada en los primeros acápites de este capítulo.

### **Nivel meso**

La declaración general del fin macro del gobierno se reduce a áreas específicas de la política, donde puede visibilizarse el nivel meso. Una de las áreas de “vulneración de derechos” en los que se enfoca el gobierno en el período 2013-2017, es la privación del medio familiar de NNA y la institucionalización de los mismos pues, en el literal m) del objetivo 2.6. del Plan Nacional del Buen Vivir, se establece la necesidad de “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” (SEMPLADES 2013).

### **Nivel micro**

El fin micro del gobierno, es decir el requisito o ajuste necesario para alcanzar los demás objetivos y fines de la política, puede vislumbrarse también en el literal m) y es precisamente acelerar los procesos de adopción, para desinstitucionalizar NNA y garantizarles su derecho a la familia (SEMPLADES 2013).

### **b) Medios de la política**

Los medios, por otro lado, son aquellas formas a través de las que se pretende conseguir los propósitos de la política. En el nivel macro nos encontramos frente a las preferencias generales de la implementación de la política; en el nivel meso se colocan los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizará para implementar la política; y en el

nivel micro se ubican los ajustes específicos de las herramientas de la política que son necesarios para alcanzar las metas (Howlett 2009, 75).

### **Nivel macro**

Respecto a los medios y las preferencias a largo plazo del gobierno para alcanzar los objetivos señalados en el nivel macro de los fines de la política, de acuerdo a lo señalado por Howlett (2009, 77) podríamos circunscribir las preferencias generales de implementación de la política y las formas de interacción entre el Estado ecuatoriano, la sociedad y la familia, en un modo de gobernanza legal que busca conseguir la legitimidad y el cumplimiento a través de la promoción de la ley y el orden en las relaciones sociales, lo cual se comprueba en los medios utilizados en el nivel meso y micro del caso de estudio.

### **Nivel meso**

Respecto a los medios de la política pública en el nivel meso, se observan las opciones de herramientas de las políticas y allí se despliegan los dispositivos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Howlett, Ramesh y Perl 2009). Estas categorías forman parte de la tipología NATO, propuesta inicialmente realizada por Christopher Hood (Hood 1986) y posteriormente desarrollada por Michael Howlett y M. Ramesh, aplicando un razonamiento que permite organizar, sistematizar y analizar la acción de los gobiernos en sencillas categorías (Muñoz 2015).

Con el objetivo de visualizar los instrumentos de política utilizados en el caso de estudio, se realiza a continuación un detalle en base a las categorías de la tipología NATO.

#### **a. Nodalidad o instrumentos basados en la información**

Los instrumentos de nodalidad involucran el uso de fuentes de información a disposición de los gobiernos de diversas maneras, por ejemplo mediante campañas de información, talleres, exhortos, recopilación y publicación de información, *benchmarking* (obtención de ideas mediante la comparación), comisiones para reunir información, planes de gobierno, entre otros (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 119-120).

En el caso de estudio, podemos citar como instrumento de información a la agenda gubernamental, es decir el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, donde se incluye el

objetivo de acelerar los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo (SEMPLADES 2013).

También se utilizó como instrumento de información el lanzamiento de una campaña por el MIES y el Consejo de la Judicatura, denominada “Adopta felicidad”, que se focalizó en los jueces y en las familias que pretendían adoptar en Ecuador. La campaña tuvo el objetivo de sensibilizar a los jueces sobre la situación de los NNA sin cuidado parental. Fue diseñada por la empresa Terán e Morillo, y contó con una estrategia de incidencia que incluyó videos (uno de ellos denominado “Benito Buengesto”), afiches, y obsequios destinados a los jueces (esferos y tarjetas con frases de NNA) (Espinel 2018).

Otro instrumento de información fue la realización de talleres a organizaciones sociales de todo el país, con el objetivo de socializar la normativa que se expidió el MIES y el Consejo de la Judicatura; normativa mediante la que se estableció un plazo de 90 días para reinsertar a un NNA en su familia biológica y, en caso de no lograrlo, iniciar los trámites de declaratoria de adoptabilidad (Andes 2013).

#### **b. Instrumentos basados en la autoridad**

Los instrumentos basados en autoridad pueden tomar distintas formas, como reglas, estándares, convenios, permisos, prohibiciones, leyes, entre otros (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 119).

En el caso de estudio, podemos mencionar al convenio de cooperación firmado entre el Consejo de la Judicatura y el MIES, a través del INFA, para realizar acciones tendientes a acelerar los procesos de adopción; convenio que fue implementado por la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal, después de que el MIES absorbiera al INFA y se creara la Subsecretaría de Protección Especial, integrada por sus cinco direcciones, entre ellas la competente en temas de adopción.

Dentro de los instrumentos basados en autoridad, respecto al caso de estudio, se incluyen también las siguientes leyes e instrumentos internacionales: Convención de los Derechos del Niño; la Constitución del Ecuador 2008; el Código de la Niñez y la Adolescencia; las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de niños; la Resolución 006 de 2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura denominado “Instructivo que regula el proceso para el

esclarecimiento de la situación social, familiar y legal para la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente”, publicado en el Registro Oficial Suplemento 882 del 30 de enero de 2013; el Acuerdo Ministerial 194 de 2013 del MIES, denominado “Instructivo para regular el procedimiento de esclarecimiento de la situación socio-legal y psicológica de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en entidades de atención de acogimiento públicas y privadas”, publicado en el Registro Oficial 6 del 03 de junio 2013; y la Resolución 006 del ex Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia publicado en el Registro Oficial 42 del 23 de julio de 2013, mediante el que se crearon seis nuevos Comités de Asignación Familiar y Unidades Técnicas de Adopción que, unidas a las tres ya existentes en aquel tiempo, cubrieron las nueve zonas administrativas de planificación del país. Estas entidades tienen a cargo “la asignación de una familia adecuada a un determinado niño, niña o adolescente [en situación de adoptabilidad], según sus necesidades, características y condiciones” (Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador 2003, art. 172).

Por su lado, en el Acuerdo Ministerial 194 de 2013 del MIES se establece que las entidades de acogimiento institucional deben presentar ante el juez competente una demanda de esclarecimiento socio-legal de la situación del NNA, al término de tres días contados desde que ingresa a la institución. Una vez transcurridos noventa días desde el auto de calificación de dicha demanda, la institución debe solicitar al juez la declaratoria de adoptabilidad del NNA. Los noventa días corresponden al plazo que la institución tiene para realizar las acciones de reinserción familiar.

En la Resolución 006 de 2013 del Consejo de la Judicatura se establece que la declaratoria de adoptabilidad “no podrá exceder de noventa días término; y, en segunda instancia veinte y cinco días término” (Resolución 006 2013, art. 20), tiempo asignado al juez competente para que dicte la resolución respectiva.

### **c. Instrumentos basados en el tesoro**

Los instrumentos basados en el tesoro son todas las formas de transferencias financieras a individuos, empresas y organizaciones del gobierno o de individuos, empresas y organizaciones que están bajo las instrucciones del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 122). Para Howlett, Ramesh y Perl estos instrumentos pueden ser subsidios, préstamos, desincentivos financieros (impuestos) y fondos destinados a incidencia o grupos de interés.

En el caso de estudio no existieron instrumentos sustantivos de tesoro. Sin embargo, debido a la absorción del INFA y del Programa de Protección Social por parte del MIES, su reestructuración interna, y la creación de nuevas Unidades Técnicas de Adopción y Comités de Asignación Familiar, se realizaron asignaciones fiscales a las nuevas entidades que permitieron su funcionamiento y el pago del personal a cargo.

#### **d. Instrumentos basados en la organización**

Los instrumentos basados en la organización se refieren a “la capacidad de dirigir la acción por parte de la administración o la burocracia” (Muñoz 2015, 41). Según Howlett, Ramesh y Perl (2009, 126-135) entre estos instrumentos se encuentra la administración burocrática; las empresas públicas; las asociaciones público-privadas; las organizaciones de familia, comunidad y voluntariado cuyas acciones impliquen mucha o poca participación del gobierno; la reorganización del gobierno; entre otras.

Desde el punto de vista de la reorganización del gobierno en el caso de estudio, cabe resaltar nuevamente la absorción del INFA y el programa de protección social por parte del MIES; así como la reestructuración interna del organismo ministerial, creándose la Subsecretaría de Protección Especial, integrada entre sus cinco direcciones por la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal. Se resalta también la creación de los nuevos Comités de Asignación Familiar y Unidades Técnicas de Adopción en las nueve zonas del país.

La administración burocrática de la política estudiada se encuentra a cargo de la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal. Esta entidad trabaja con otras organizaciones para implementar la política, entre ellas el Consejo de la Judicatura, entidad con la que firmó el convenio de cooperación para acelerar las adopciones y con quien expidió normativa que regula el proceso de declaratoria de adoptabilidad (el Acuerdo 194 y la Resolución 006). Sin embargo, existen una serie de entidades que se suman a los instrumentos de organización, junto con la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal: el ex Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, quien expidió la Resolución 006 mediante la que se crearon los nuevos Comités de Asignación Familiar y las Unidades Técnicas de Adopción; las instituciones de acogimiento de NNA públicas y privadas, y los jueces competentes en temas de niñez y adolescencia, quienes debían aplicar la nueva normativa expedida por el MIES y el Consejo de la Judicatura, cumpliendo con los plazos señalados para el esclarecimiento de la situación socio-legal del NNA y la declaratoria de adoptabilidad.

A su vez, organizaciones como las juntas de protección de derechos, la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y la Fiscalía se suman a los instrumentos de organización. Las primeras tiene la competencia de dictar medidas de protección de acogimiento institucional en casos de emergencia. La segunda y tercera se encargan de las diligencias investigativas para esclarecer la situación del NNA privado del medio familiar y de verificar la existencia o no de delitos cometidos en su contra, en los plazos señalados en la Resolución 006 del Consejo de la Judicatura.

Todas estas organizaciones forman parte del Sistema Nacionales Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA) que se activa cuando un NNA se encuentra privado del medio familiar o está en riesgo de perderlo y, por tanto, tienen un papel importante en la aplicación (o no) de la política de aceleramiento de las adopciones, que se monitorea desde la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal del MIES y desde las Unidades Técnicas de Adopción zonales.

### **Nivel micro**

Las calibraciones finales de la política a las que se refiere el nivel micro de análisis de medios pueden observarse sobre los dispositivos de organización. Sobre los demás dispositivos, como los de autoridad, no se realizó una calibración, sino que se expidieron nuevos instrumentos.

#### **a. Calibraciones en instrumentos basados en la organización**

En el año 2013 se disolvió el INFA y se derivaron sus funciones y las del Programa de Protección Social al MIES. Al interior del MIES se creó el Viceministerio de Inclusión Social, donde se ubicó a la Subsecretaría de Protección Especial, integrada a su vez por cinco direcciones, entre ellas la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal, y la Dirección de Servicios de Protección Especial (MIES-INFA 2010).

En el segundo semestre del año 2013, como ya se ha mencionado, se crearon seis nuevos Comités de Asignación Familiar y Unidades Técnicas de Adopción. Los nuevos instrumentos de organización permitieron que se cubriera las nueve zonas del país y se desconcentraran los procesos, tanto en la fase administrativa y en el seguimiento de la fase judicial de la adopción (MIES 2013, 3). Esto significó una nueva asignación fiscal de recursos, tanto para las nuevas dependencias creadas al interior del MIES, como para las unidades y comités desconcentrados. Todos estos mecanismos en conjunto permitieron que se incrementara la

posibilidad de atención y gestión administrativa de los procesos preadoptivos. Uno de los indicadores muestra que el número de familias que siguió el curso para constituirse como familia adoptiva, se duplicó inmediatamente después de la expedición de los instrumentos de autoridad, lo cual fue posible gracias a estas nuevas entidades creadas a partir del segundo semestre del año 2013 (G. Quezada, entrevista).<sup>4</sup>

En el caso de estudio, la forma en que se relacionaron los niveles siguiendo la lógica de la matriz anidada de Howlett, dio como resultado un diseño de política que pretendió desinstitucionalizar a los NNA de manera expedita, mediante el aceleramiento de los procesos adoptivos, haciendo uso de instrumentos de implementación, sobre todo de información, autoridad y de organización.

Tras la caracterización de la política y sus instrumentos, analizados en párrafos anteriores, es necesario recordar que en esta disertación se analiza la puesta en agenda y no el diseño o la implementación de la política, por lo que no se ha ahondado más en los detalles propios del estudio del diseño e implementación de políticas.

En el siguiente capítulo, se aplica la estrategia metodológica escogida con miras a responder las preguntas de investigación y poner a prueba las hipótesis teóricas expuestas en el capítulo 1.

---

<sup>4</sup>Guido Quezada, (ex Director Nacional de Adopciones y Esclarecimiento Legal, MIES), en conversación con la autora, marzo de 2018.

## **Capítulo 3**

### **Patrones observados en la realidad empírica: un contraste entre la teoría y el caso de estudio**

En este capítulo se presentan los datos recabados después de la revisión bibliográfica y la realización de entrevistas a actores clave.<sup>5</sup> En cada acápite se comparan los patrones teóricos que se han desarrollado a partir del marco teórico expuesto en el capítulo 1, y los patrones observados en la fase de investigación bibliográfica y la de campo.<sup>6</sup>

La presentación de la información se realiza en función de cada variable y atributo a observar, de conformidad con la estrategia metodológica. Se exponen en primer lugar los patrones teóricos y los observados de la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente de la política. Dentro de la corriente de los problemas se analizan los atributos referentes a presencia de indicadores, eventos de enfoque y retroalimentación; en la corriente de las soluciones se explican la viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación de restricciones futuras; dentro de la corriente de la política se analizan el clima nacional, los cambios en la administración y la concentración de poder en el Congreso. Finalmente se comparan los patrones teóricos y los observados respecto a los empresarios de política, la ventana de oportunidad y la preferencia por instrumentos de los tomadores de decisión.

#### **1. Recolección y análisis de datos para poner a prueba las hipótesis**

##### **1.1. La corriente de los problemas**

Una de las corrientes que integra el marco de John Kingdon es la de problemas. Esta corriente “consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten” (Zahariadis 2010, 75). Cuando existe una voluntad pública de actuar sobre las condiciones, éstas se transforman en problemas públicos. Kingdon diferencia el concepto “problema” del concepto “condición”, argumentando que un problema necesita de interpretación y requiere que el gobierno desee hacer algo al respecto de ésta. Las condiciones pueden volverse problemas cuando entran en conflicto con valores prevalentes o cuando se los categoriza como tales (Kingdon 1993, 42). Esto depende, según Kingdon, de la presencia de indicadores, eventos de enfoque y la retroalimentación burocrática (Kingdon 2003, 113).

---

<sup>5</sup> En el anexo 1 puede visualizarse el cronograma de entrevistas realizado.

<sup>6</sup> Los patrones teóricos y los esperados se encuentran resumidos en tabla del anexo 2 de este documento, organizados según cada variable y atributo a observar

### **a) Presencia de indicadores**

Para Kingdon, los indicadores son un elemento de la corriente de problemas que muestra la existencia de éstos. Los indicadores no son simplemente un reconocimiento directo de los hechos, pues tienen una implicación que el autor define como “poderosa” (Kingdon 2003, 94). En tal sentido, la metodología por la cual se recopilan los hechos y la interpretación que se hace de ellos se convierten en elementos prominentes para llamar la atención de los tomadores de decisión del gobierno. Según el autor, los datos no hablan por sí mismos, más bien la interpretación de los datos es la que transforma las condiciones en problemas de política.

En el caso de estudio, se puede apreciar que históricamente ha existido una preocupación por la condición de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar. Preocupación marcada por hechos como la creación del INNFA en 1960, institución que se encargó de coordinar acciones en beneficio de los NNA con organismos públicos y privados, y que, en 2008, con las reformas planteadas por el gobierno de Rafael Correa, pasó a formar parte del MIES, convirtiéndose en un organismo público. En 2012, todavía bajo este contexto, las personas que integraban la Dirección de Adopciones realizaron una investigación sobre la situación de los NNA privados de su medio familiar, visitando todos los juzgados del país. El estudio realizado permitió levantar una línea base general sobre varios problemas relacionados con los NNA; de esta manera, se obtuvo una serie de indicadores que evaluaron la situación de lo que Kingdon denomina como “condiciones”. Esta línea base evidenció que existía una falta de impulso en los procesos judiciales de NNA privados del medio familiar. Tras visitar varios juzgados, los funcionarios se encontraron con casos que “llevaban años sin resolución”.<sup>7</sup> Esta falta de impulso desembocó además en una extensa permanencia de los NNA en las entidades de acogimiento, lo que convertía a dichas instituciones en algo similar a una “cárcel”.<sup>8</sup> Sumado a todo lo anterior, la investigación realizada mostró que la condición de los NNA en situación de acogimiento institucional altamente prolongada, se veía agravada por la falta de procedimientos para conseguir que el NNA se reinserte en su familia de origen o sea declarado en adoptabilidad.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Mauricio Espinel (ex Director Nacional de Adopciones, MIES), en conversación con la autora, abril de 2018.

<sup>8</sup> Ana Cordero (ex Subsecretaria de Protección Especial, MIES), en conversación con la autora, marzo de 2018.

<sup>9</sup> Guido Quezada, (ex Director Nacional de Adopciones y Esclarecimiento Legal, MIES), en conversación con la autora, marzo de 2018.

Frente a esta situación, Kingdon afirma que no solo son necesarios los indicadores que demuestren la existencia del problema, sino que hace falta una interpretación sobre los mismos. En ese sentido, el análisis realizado por los integrantes de la Dirección de Adopciones de 2012 concluyó en la necesidad de articular acciones con el Consejo de la Judicatura, por lo que se firmó un convenio de cooperación interinstitucional entre el MIES y dicho organismo, con el objetivo de implementar acciones para que los jueces resolvieran prioritariamente acerca de los NNA privados de su medio familiar, ya sea reinsertándolos en su familia de origen o declarándolos en adoptabilidad, si es que no era posible la reinsertión. De igual manera, se pretendió sensibilizar a los jueces y a la sociedad en general acerca de la importancia de garantizar el derecho de un NNA a tener una familia, a través de la campaña “Adopta Felicidad”, descrita en los instrumentos de información del capítulo 2 de este documento.

Es decir que sí hubo la presencia de este factor asociado a la corriente de los problemas pues la solución que se avizoraba todavía no era una preferente por acelerar los procesos de adopción.

#### **b) Eventos de enfoque, crisis y símbolos**

Para John Kingdon, los problemas a menudo no son evidentes solamente debido a los indicadores, sino que necesitan un pequeño empujón para llamar la atención de las personas dentro y alrededor del gobierno. Ese impulso a veces es proporcionado por un evento de enfoque, como una crisis o un desastre, que surge para llamar la atención sobre el problema, o un poderoso símbolo que atrapa (Kingdon 2003, 94-95).

Después de la investigación de campo, las entrevistas realizadas y la revisión bibliográfica, se pudo comprobar la ausencia de los atributos que se circunscriben a lo que teóricamente Kingdon define como “eventos de enfoque”. En el estudio de caso elegido no se produjeron crisis de ninguna índole, tampoco se presentó un desastre que llamara la atención sobre el problema de los NNA privados del medio familiar, y no se visibilizó ningún poderoso símbolo que permitiera que los tomadores de decisión se enfocaran en dicho problema. Es decir que la situación de los niños en abandono o desprotección familiar no fue un problema que concentrara la atención de los medios de comunicación o que propiciara que la población enfoque su atención particularmente en la cuestión de la adopción.

### **c) Retroalimentación**

La retroalimentación es uno de los factores que incide en la conversión de las condiciones a problemas públicos. Kingdon señala que los funcionarios gubernamentales reciben retroalimentación de varias maneras: en base al monitoreo de expedientes, a la experiencia con programas de administración, a la evaluación y supervisión de la implementación y a la recepción de quejas. Esta retroalimentación permite que se percaten de cosas que no marchan como se esperaba y que decidan tomar cartas en el asunto (Kingdon 2003, 101).

Como se mencionó en el acápite 2.1.a), la Dirección de Adopciones del MIES realizó un monitoreo de los casos de NNA privados del medio familiar en el año 2012. Este monitoreo permitió visibilizar la falta de impulso procesal de los jueces con competencia en niñez y adolescencia, y la extensa permanencia de NNA en entidades de acogimiento institucional, lo que desembocó en acciones concretas como la firma del convenio de cooperación interinstitucional entre MIES y el Consejo de la Judicatura, y el lanzamiento de la campaña “Adopta Felicidad”. En tal sentido, se produjo una de las formas de retroalimentación mencionadas por Kingdon: el monitoreo de expedientes. Pero, a más de dicho monitoreo, varios actores recalcaron que este tema se visibilizó con mayor fuerza por las autoridades de MIES a finales de 2012, debido a cierto caso de adopción que fue cercano al medio político y que desembocó en quejas ante la Presidencia de la República.

Según la información proporcionada, una ministra de la época, que había ocupado varios cargos de alto rango durante el periodo de la Revolución Ciudadana, tenía un interés personal en realizar una adopción, al comprobar las dilaciones que tenía el proceso y usando sus contactos e influencia, realizó una queja directamente al presidente por el tiempo que el proceso de adopción tardaba en finalizar. En respuesta, desde la Presidencia de la República se presionó al MIES para que se aceleraran los procesos de adopción.<sup>10</sup> Este hecho se circunscribe a lo que Kingdon define como recepción de quejas, una de las formas de retroalimentación que reciben los tomadores de decisión, que les permiten visibilizar el problema con mayor prominencia y que tiene como consecuencia que decidan tomar cartas en el asunto.

---

<sup>10</sup> S.N. (ex funcionaria del MIES que solicitó que no se revelara su nombre), en conversación con la autora, abril de 2018; Lorena Chávez (ex Subsecretaria de Protección Especial del MIES) en conversación por la autora, febrero de 2018; y M. Espinel, entrevista.

## **1.2. La corriente de las soluciones**

Respecto a la corriente de las propuestas o soluciones, recordemos que Kingdon señala que las ideas se encuentran “flotando” alrededor de los empresarios de política, quienes escogen sus propias propuestas y las defienden. En tal sentido, prueban y revisan sus ideas para ir a reuniones, conferencias, para hacer circular estudios, presentar testimonio o artículos, etc. (Kingdon 1993, 42-43). La selección de una solución sobre otra se asemeja a un “proceso natural”. Kingdon lo explica asimilando la selección de moléculas en una “sopa primigenia”. En ese sentido, las soluciones flotan en una “sopa de política primavera”. Tanto ideas como moléculas se destruyen o se juntan, en medio de un proceso que dura algún tiempo antes de que aparezcan las definitivas. El resultado final, en el caso de la política, es la elección de una idea, después de que las demás han sido descartadas debido a algunos criterios de supervivencia: la viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación de restricciones futuras (Kingdon 2003, 117), atributos que serán explicados a continuación.

### **a) Viabilidad técnica**

Kingdon señala que los defensores de una propuesta deben profundizar en los temas y en los aspectos técnicos, eliminando gradualmente las inconsistencias, atendiendo a la viabilidad de la implementación y especificando los mecanismos reales mediante los cuales una idea sería puesta en uso práctico. Según el autor, es un poco difícil especificar con precisión lo que los formuladores de políticas entienden por “viabilidad técnica”, pero puede entenderse como aquella reacción ante propuestas que están “resueltas” o “listas para implementarse” (Kingdon 2003, 131). La viabilidad técnica implica la posibilidad de que una solución se implemente fácticamente.

La investigación de campo mostró que no existía un impedimento técnico para que se implementaran acciones a favor de las adopciones, o a favor de las medidas basadas en cuidado alternativo, como el acogimiento familiar. Sin embargo, la segunda opción requería más tiempo y aprendizaje. El acogimiento familiar no contaba ni cuenta actualmente con el mismo desarrollo metodológico y jurídico que ha tenido la adopción, la cual fue regulada como institución de derecho de familia desde el año 1948. En cambio, el acogimiento familiar se reguló en 2003, cuando fue expedido el Código de la Niñez y la Adolescencia que derogaba al antiguo Código de Menores. En este último existía una figura denominada como “colocación familiar”, similar al acogimiento pero que tenía como base la idea de los NNA como objetos de protección.

Adicionalmente, el acogimiento familiar es una medida que requiere de un largo proceso de implementación, lo que implica la obtención de resultados visibles a largo plazo. Sandoval señaló al respecto que “los modelos de cuidado alternativo suponen un proceso de largo plazo en la atención y trabajo con familias y comunidades que, eventualmente, costarían menos al Estado una vez que se institucionalicen”.<sup>11</sup> S.N., a su vez, manifestó que no existió un respaldo político para la implementación del acogimiento familiar a nivel nacional, ni para el desarrollo de sus procesos y metodologías (S.N., entrevista). La falta de respaldo, en tal sentido, tendría como causa una situación de índole político, y no una imposibilidad de realización técnica, según lo que define Kingdon.

#### **b) Aceptabilidad del valor**

Según Kingdon, las propuestas que sobreviven dentro de la corriente de las soluciones son aquellas compatibles con los valores del especialista que las escoge. No todos los especialistas tienen los mismos valores, pero el autor señala que, en cierto sentido, la mayor parte de los especialistas eventualmente ven el mundo de maneras similares y aprueban o desaprueban enfoques similares a los problemas (Kingdon 2003, 133).

Según el autor, un componente de los valores de los tomadores de decisión es el principio de eficiencia; es decir, el hecho de que se preocupen cada vez más, no solo del costo de un programa, sino también de los beneficios que se obtienen a partir de ese gasto. Si esos beneficios justifican los costos y si los beneficios podrían lograrse a un costo menor (Kingdon 2003, 137).

En el caso de Ecuador, la Secretaría Nacional de la Administración Pública, mediante Acuerdo Ministerial No. 1002, emitió la “Norma técnica de implementación y operación de la metodología y herramienta de gobierno por resultados”, en la que marcaba los lineamientos para la gestión de las instituciones públicas, cuyo fin gira en torno a:

(...) obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República, así también dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones

---

<sup>11</sup> Estibaliz Sandoval (coordinadora de programas de Danielle Childrens Fund) en conversación con la autora, marzo de 2018.

públicas mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 3-4).

En esta normativa se establece la utilización del modelo de Gobierno Por Resultados-GPR, que en su artículo 4 se define como:

(...) el conjunto de conceptos, metodologías y herramientas que permitirá orientar las acciones del gobierno y sus instituciones al cumplimiento de objetivos y resultados esperados en el marco de mejores prácticas de gestión. La aplicación de Gobierno Por Resultados permitirá una gestión eficiente de los planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos Institucionales, en los distintos niveles organizacionales, a través de un seguimiento y control de los elementos, así como de los resultados obtenidos” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 4).

Espinel menciona que, durante su periodo como Director de Adopciones, los miembros del MIES recibieron capacitación sobre el uso de la herramienta GPR y la aplicación de la normativa citada anteriormente (M. Espinel, entrevista); lo que los obligó a establecer su planificación estratégica, planes operativos y estructuración de procesos, con miras a cumplir una serie de indicadores de gestión y metas cuantificables. De acuerdo al artículo 6 de la normativa referida, una meta “es un valor numérico que se desea alcanzar en un tiempo determinado, aplicado a un indicador” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 5), mientras que un indicador es “un instrumento para monitorear, predecir y administrar el desempeño necesario para alcanzar una meta determinada” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 5). La meta determinada gira en torno a un objetivo planteado previamente y cuyo cumplimiento se registra en una estadística relevante, “un instrumento de medición con periodicidad de un año o más, que no establece metas, pero, que permite verificar el comportamiento y desempeño de un cambio o resultado” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 5). Este nuevo marco para la realización de las tareas y funciones en las agencias públicas pasó a ser una prioridad para los implementadores, pues en la mayoría de casos su incumplimiento estaba vinculado a incentivos negativos.

En medio de este marco de cumplimiento obligatorio, todos los programas del MIES tuvieron que alinearse a la metodología de medición dispuesta en la normativa, y definir aquellos indicadores y metas que les permitiesen medir, gestionar y evidenciar el cumplimiento de los

objetivos (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 14). La Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal del MIES, que funcionó durante el 2012, defendía la adopción como una medida a la que se debe recurrir como última opción, después de que se agoten las otras medidas de apoyo familiar o reinserción familiar, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1 del artículo 153 del Código de la Niñez y la Adolescencia.<sup>12</sup> Sin embargo, los indicadores resultantes de la aplicación del modelo GPR fueron: a) número de niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad, b) número de niños, niñas y adolescentes adoptados; c) número de familias que han aprobado los círculos de formación, d) número de familias calificadas idóneas y e) número de actores capacitados en el proceso de adopción (MIES 2013, 12).

Tomando en cuenta que las estadísticas relevantes generadas a partir de estos indicadores son los elementos centrales “para la toma de decisiones y sirve[n] como fuente de información sobre el desempeño actual de la institución” (Secretaría Nacional de Administración Pública 2011, 4), se puede apreciar que los indicadores de GPR se orientaron fundamentalmente al impulso de las adopciones; pues, para establecer la eficiencia de la organización, se midió la cantidad de NNA con declaratoria de adoptabilidad y la cantidad de adopciones realizadas, dejando de lado los esfuerzos por ejecutar procesos de reinserción en la familia de origen o de acogimiento familiar.

Esta situación contraviene lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, pues en estos cuerpos legales se deja en claro que la adopción deberá tramitarse una vez que se hayan agotado tanto los procesos de apoyo familiar y reinserción en la familia de origen, así como los mecanismos de acogimiento familiar. La gestión por resultados que promueve la aceleración de la declaratoria de adoptabilidad y las adopciones se ancló, además, en un contexto nacional favorable, pues en el imaginario colectivo ecuatoriano se ve a la adopción como un acto de bondad y de caridad, sumado al deseo de ser padres y ayudar a un NNA. Varias personas entrevistadas corroboraron este hecho, pues han sido testigos de estas características dentro del proceso de adopción. Salazar, quien ha realizado talleres para padres postulantes a adoptar durante más de diez años, señala que muchos de ellos van a las primeras reuniones con grandes deseos de ayudar a un NNA, pero desconocen el verdadero contexto de vulnerabilidad en el que se encontraban, razón que

---

<sup>12</sup> El numeral 1 del artículo señala que se recurrirá a la adopción cuando se hubieren agotado las medidas de apoyo a la familia y de reinserción familiar.

luego los hace desistir de continuar el proceso.<sup>13</sup> Cordero manifestó que la sociedad ecuatoriana es muy solidaria, pero respecto a la adopción se tiene ideas equivocadas y poca información sobre el verdadero contexto social y de vulneración del que provienen los NNA en situación de adoptabilidad (A. Cordero, entrevista). Esta idea generalizada se enmarca en un desconocimiento sobre las implicaciones que conlleva la adopción, las responsabilidades que deben asumir las familias adoptantes y los retos que esto implica.

La falta de conocimiento sobre lo antes mencionado se constituye en una de las razones para el fracaso en los procesos adoptivos. Sumado esto al aceleramiento de dichos procesos, se han presentado casos de familias que reciben a un NNA y se arrepienten de su decisión al toparse con las primeras complicaciones. Espinel mencionó que, tras la implementación de los instrumentos de autoridad de la política implementada en 2012, se presentaron, solo en Quito, 10 casos de adopciones fallidas y retorno de NNA a la entidad de acogimiento (M. Espinel, entrevista). Salazar, por su lado, señaló que se presentaron casos de adopciones fallidas en Guayaquil cuando el mecanismo se aceleró en 2013, debido a los rápidos procesos de vinculación entre las familias postulantes y los NNA con declaratoria de adoptabilidad (J. Salazar, entrevista).

La visión altruista se distorsiona aún más en la medida en que las familias que buscan adoptar un niño o niña, usualmente, miran a la adopción como un “derecho” suyo, como un recurso para satisfacer su “necesidad” de ser padres, de criar a alguien y dejar un legado. El NNA se convierte, entonces, en un medio de intercambio entre el Estado y los potenciales adoptantes, un bien al cual se debería tener acceso con mayor facilidad y en el menor tiempo posible. Muchas parejas esperan ir a un “orfanato”, “elegir” a un niño y llevarlo a casa. Como muestra de esta instrumentalización de los NNA en situación de abandono familiar, está la idealización que se hace de ellos y ellas en función de los deseos de la familia adoptante, pues se buscan preferencialmente NNA de la menor edad posible, de pocos meses de nacido y con características físicas cercanas al “blanco, rubio, de ojos azules” (Cordero, Espinel, Quezada, Salazar y S.N).<sup>14</sup> Características que difieren de las que efectivamente presentan estos NNA. Es decir que existe una aceptabilidad social hacia la adopción de NNA como forma de solidaridad y filantropía, siendo el aceleramiento de los procesos adoptivos un medio para privilegiar los derechos de los padres aspirantes, en desmedro de los derechos de los NNA

---

<sup>13</sup> Jenny Salazar (psicóloga clínica de Hogar Inés Chambers) en conversación con la autora, abril de 2018.

<sup>14</sup> (A. Cordero, entrevista; M. Espinel, entrevista; G. Quezada, entrevista; J. Salazar, entrevista; S.N., entrevista).

privados del medio familiar. Este hecho es un factor que influye en las preferencias de los tomadores de decisión al momento de elegir el aceleramiento de las adopciones como solución a la extensa permanencia de NNA en entidades de acogimiento.

### **c) Anticipación de restricciones futuras**

De conformidad con lo señalado por Kingdon, los especialistas saben que a medida que se desarrollan una serie de iniciativas, se impondrán algunas limitaciones a las propuestas para que se adopten, o incluso para que se consideren seriamente. Los responsables de la toma de decisiones deben estar convencidos de que el costo presupuestario de la propuesta es aceptable, de que existe una posibilidad razonable de que los políticos aprueben dicha propuesta y de que el público, en sus diversas facetas, tanto de masas como de activistas, acepte. La anticipación de estas restricciones forma un conjunto final de criterios mediante los cuales se seleccionan las ideas y las propuestas (Kingdon 2003, 138).

A todo lo antes mencionado se suma la existencia de distintos tipos de restricciones sustantivas y procedimentales que definen Howlett, Ramesh y Perl (2009) como elementos importantes que los tomadores de decisión tienen en cuenta al momento de elegir un instrumento de implementación de política. Las restricciones sustantivas son aquellas que se originan en el problema como tal (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 112-113) y las de carácter procedimental se refieren a la posibilidad de elegir fácticamente una u otra alternativa (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 112-113).

En el caso de estudio, la elección de una solución no tuvo en cuenta las restricciones de carácter presupuestario, ni presente, ni futuro. Es decir que el presupuesto no fue un elemento que se haya tomado en cuenta para elegir una posible solución al problema de los NNA privados del medio familiar.

Las restricciones sustantivas tienen que ver la naturaleza del problema que se desea solucionar, es decir la extensa permanencia de NNA en las instituciones de acogimiento; problema que no se soluciona simplemente con una orden de la autoridad estatal de “desinstitucionalizar” a los NNA, sino que requiere de medidas que demandan el “el uso de recursos y capacidades estatales tales como dinero, información, personas y/o el ejercicio de la autoridad estatal” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113). Es decir, medidas “delicadas, costosas y que demandan mucho tiempo” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 113).

Estas restricciones giran en torno a las capacidades estatales de ese entonces para abordar el problema desde una alternativa de solución orientada al acogimiento familiar o la reinserción. De la información recabada se constata la poca experiencia e información de los organismos estatales sobre soluciones que defendieran el cuidado alternativo no institucional y, adicionalmente, la ausencia de personal capacitado para realizar este tipo de acciones, situación manifestada en las entrevistas realizadas (A. Cordero, entrevista; S.N, entrevista). Es decir que los organismos estatales no contaban con experiencia suficiente, recursos humanos y técnicos especializados, ni con los mecanismos necesarios para operativizar estas alternativas.

Así también, las restricciones de carácter procedimental se presentan en la medida en que, aparentemente, se vuelve ineficiente el tomar como solución al acogimiento familiar; mientras que el aceleramiento de las adopciones tiene menores restricciones y, por lo tanto, es una mejor alternativa a implementar. Esta propuesta contó con ciertas ventajas frente a las demás pues, como ya se manifestó, existía previamente un acuerdo de cooperación interinstitucional firmando en 2012 por el MIES y el Consejo de la Judicatura, mediante el cual se programaba acciones para optimizar los procesos judiciales de NNA privados del medio familiar. De igual manera, en el contexto nacional se lanzó la campaña “Adopta felicidad” que motivaba a los jueces y a la sociedad en general a adoptar a un NNA, ablandando la opinión pública a favor de esta medida.

Como se mencionó en el primer capítulo, el proceso de elección de instrumentos puede darse a partir de las lecciones aprendidas (internas y/o externas), cuando se toma como referente a las experiencias previas, ya sea en acciones realizadas por otros países, o en aprendizajes del mismo país adquiridos en distintos sectores (Howlett y Ramesh 1993, 17). La ocurrencia de este hecho no se constata en la investigación de campo pues, si hubiese existido un proceso de aprendizaje en la elección de instrumentos, se habría elegido como forma de solución del problema a la reinserción familiar o al acogimiento familiar, dado el contexto jurídico internacional y nacional, y los estudios contemporáneos que así lo demuestran.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Sobre este tema, RELAF & UNICEF (2013) realizaron un estudio a nivel latinoamericano donde se presentaron y describieron las políticas de desinstitucionalización implementadas por Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Paraguay, Perú, Brasil y Guatemala; en donde se priorizó como solución el cuidado alternativo de índole familiar.

Por tal razón, la teoría de las restricciones podría justificar la elección tomada por parte de los tomadores de decisión, pues el aceleramiento de las adopciones se muestra como una alternativa más viable y con menos dificultades para ser implementada en comparación con los procesos vinculados al acogimiento familiar. Como ya se mencionó, tras haberse tomado una decisión, incluso se otorgó importantes recursos que facilitaron la creación de los nuevos comités de asignación familiar y unidades técnicas de adopción.

### **1.3. La corriente de la política**

La corriente de la política está compuesta por el clima nacional, los cambios en la administración, la concentración de poder en del Congreso y las fuerzas políticas organizadas. Esta corriente, según el autor, es una “parte endógena del diseño de políticas, pero procede acorde a sus propias dinámicas” (Kingdon 1993, 43-44). Como se mencionó en el capítulo 1, los cambios en esta corriente tienen un gran efecto en las agendas (Kingdon 2003, 145). A continuación se realiza el análisis, mediante la comparación de patrones, para esta variable del marco analítico.

#### **a) Clima nacional a favor**

El clima nacional es también conocido como estado de ánimo nacional. Kingdon señala que las personas dentro y fuera del gobierno sienten ese estado de ánimo nacional, discuten su contenido y creen saber cuándo este cambia. El concepto parte de la noción de que un gran número de personas en el país están pensando a lo largo de ciertas líneas comunes, que este estado de ánimo nacional cambia de un momento a otro de manera descuidada y que estos cambios tienen un impacto importante en las agendas políticas y en los resultados de las políticas (Kingdon 2003, 146).

Kingdon señala que un cambio en el clima hace viables algunas propuestas que antes no lo habrían sido, y convierte a otras propuestas en “letra muerta”. Entonces, los defensores de las nuevas propuestas viables encuentran una audiencia receptiva, una oportunidad para impulsar sus ideas. Por otro lado, los defensores de las propuestas que están en desacuerdo deben adaptarse a su desafortunada situación, presentar sus ideas en la medida de lo posible y esperar a que el estado de ánimo cambie una vez más a su favor (Kingdon 2003, 149).

Para el caso de estudio, el clima nacional estuvo marcado por las directrices ideológicas desarrolladas por el gobierno de la “Revolución Ciudadana”, en los años 2012 y 2013, cuando

se produjeron los hechos que dieron como resultado la inclusión del aceleramiento de las adopciones en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Cabe señalar que previamente al gobierno de Correa, a partir de la última década del siglo XX, Ecuador vivió un periodo de gran inestabilidad política, en el que los presidentes fueron derrocados al poco tiempo de ser elegidos. En ese marco, Rafael Correa, al frente del Movimiento Alianza País, ganó las elecciones con un nuevo discurso de tinte social: el llamado “Socialismo del Siglo XXI” (López 2016, 87), “que perpetúa el modelo de desarrollo extractivista pero reorienta los beneficios hacia políticas sociales (‘progresistas’) y una mejor redistribución de las riquezas” (Vanhulst 2015).

Esta ideología de tinte “posneoliberal” (López 2016, 58), “bolivariana, alfarista, social demócrata y nacionalista de izquierda” (Observatorio Legislativo 2018), alimentó los discursos de Rafael Correa como líder del movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (AP), mismo que se autoproclamó como el catalizador de una revolución ciudadana (López 2016, 58), que frenaría los abusos de la anterior “partidocracia neoliberal” que gobernó el país durante varios años.

Como se ha mencionado anteriormente, el modelo de gestión pública planteado por la administración correista, se orientó al cumplimiento de indicadores en todos los niveles administrativos. En este ámbito, el clima nacional sufrió un cambio brusco al introducirse una visión eficientista en la administración pública. Los servidores, al verse obligados a cumplir con lo establecido en las normas del GPR, levantaron líneas base de indicadores que les permitieran medir los resultados de su trabajo. Para esto, el MIES, a lo largo del 2012, realizó visitas técnicas a las distintas dependencias judiciales, en las que se evidenció la situación de los NNA privados del medio familiar y la falta de impulso procesal por parte de los jueces. Estos resultados, como se ha mencionado anteriormente, desembocaron en gestiones conjuntas que buscaban resolver de manera visible y medible en el corto plazo la problemática evidenciada.

Así, el cambio en la política de gestión administrativa, alteró el clima nacional y modificó los objetivos particulares de diversas organizaciones. En el caso del MIES y el Consejo de la Judicatura, se puede mencionar a) la firma del convenio de cooperación técnica orientado a dar impulso a los temas relacionados con niñez, b) la campaña “Adopta felicidad” y c) el

intento por fortalecer los mecanismos orientados a la reinserción en la familia de origen y el acogimiento familiar.

Sin embargo, en medio de este proceso, un acontecimiento puntual como la influencia de una figura con suficientes conexiones y acceso a los poderes de decisión, logró incidir en los tomadores de decisión y en la elección de una solución al problema de la extensa permanencia de NNA en instituciones de acogimiento, mostrando la aceleración de las adopciones como medida prioritaria.

### **b) Cambios en la administración**

Cuando están involucrados actores del gobierno, Kingdon señala que el cambio de agenda puede ocurrir de dos maneras. En la primera, los titulares en posiciones de autoridad cambian sus prioridades y empujan los nuevos elementos de la agenda; en la segunda, el personal en esos puestos cambia, trayendo nuevas prioridades a la agenda en virtud de dicho cambio (Kingdon 2003, 153). Esto, a su vez, impide considerar otros elementos que podrían ser merecedores de atención (Kingdon 2003, 147).

En nuestro caso de estudio se debe analizar los cambios en la administración producidos en los años 2012 y 2013. En este periodo, Rafael Correa era el presidente de la República del Ecuador, cargo que venía desempeñando desde el 2006, cuando ganó las primeras elecciones, siendo el líder del movimiento Alianza Patria Altiva y Soberana (AP).

En dichos años, Doris Solís se mantuvo al frente del MIES y desempeñó el cargo de ministra hasta el 2014 (MIES 2014). Internamente al organismo ministerial en 2012, Lorena Chávez se desempeñó como Subsecretaria de Protección Especial y Mauricio Espinel como Director Nacional de Adopciones y Esclarecimiento. En ese entonces, ambos trabajaban para el INFA público, adscrito al MIES.

A finales de 2012, se disolvió el INFA y se derivaron sus funciones y las del programa de protección social al MIES; Lorena Chávez y Mauricio Espinel fueron removidos de sus cargos y, a inicio de 2013, Guido Quezada fue nombrado como nuevo Director Nacional de Adopciones y Esclarecimiento y José Egas como nuevo Subsecretario de Protección Especial. De la información obtenida después de la investigación de campo, y como se ha mencionado anteriormente, el equipo que conformó la Dirección de Adopciones del MIES en 2012 realizó

un monitoreo de los casos de NNA privados del medio familiar en todo el país y determinó la necesidad de trabajar articuladamente con el Consejo de la Judicatura, para que los jueces impulsaran los procesos de dichos NNA. Espinel mencionó que, en ese entonces, se pretendió que los jueces “hicieran lo que la ley mandaba”. Es decir, resolver la reinserción del NNA en su familia de origen, o que se lo declarare en adoptabilidad en caso de que no fuera posible dicha reinserción (M. Espinel, entrevista). Chávez corroboró este criterio, señalando que la Dirección de Adopciones intentó optimizar sus procesos, pero cumpliendo con lo estipulado en el CONA respecto a que la adopción debía ser una medida de última instancia.

Según la teoría de Kingdon, el personal en los puestos de administración cambia y los nuevos funcionarios pueden traer nuevas prioridades a la agenda en virtud de dicho cambio. En el caso estudiado y según la información obtenida en las entrevistas, una persona que ocupó varios cargos como ministra y que tenía influencia y conexiones con los altos mandos del gobierno, realizó una queja al presidente por el tiempo que tardaba su proceso de adopción, tras la cual se presionó al MIES para que lo aceleraran. La entonces ministra del MIES removió a las personas que conformaban la Dirección de Adopciones en 2012 y colocó en dichos puestos a nuevos funcionarios que trabajaron durante varios años en la implementación de la política de aceleramiento de adopciones.

Cordero señaló que el trabajo de la Dirección de Adopciones de 2013 en adelante buscó, precisamente, acelerar y optimizar los procesos de adopción, tanto desde el lado judicial como desde el administrativo (A. Cordero, entrevista). Quezada, a su vez, explicó que el proceso de adopciones se optimizó con la expedición de nueva normativa (mencionada en el capítulo 2 de este documento), con la creación de nuevos comités de asignación familiar y unidades técnicas de adopción, y con la realización de más capacitaciones por año para calificar a familias adoptantes (G. Quezada, entrevista).

Analizando los hechos a la luz de la teoría de Kingdon se puede observar que los funcionarios entrantes no trajeron nuevas prioridades a la agenda. Sucedió, más bien, que las prioridades se redefinieron después de la queja realizada por la ministra y, debido a dicha redefinición, se realizó el cambio del personal, pues quienes se encontraban en la Dirección de Adopciones en 2012 no compartían la idea de acelerar los procesos adoptivos.

### **c) Concentración de poder en el Congreso**

La concentración de poder en el Congreso, así como las alianzas entre partes ideológicas del mismo, son elementos que pueden causar un cambio en la corriente de la política, consiguiendo que se abra una ventana de oportunidad (Kingdon 2003, 150). En el caso de estudio, este atributo de la corriente de la política no tuvo ninguna influencia, ni permitió una variación en dicha corriente. Si bien Alianza País tuvo concentración de poder en la Asamblea Nacional durante los diez años de gobierno de Rafael Correa,<sup>16</sup> los instrumentos de autoridad que se expidieron como producto de la puesta en agenda del aceleramiento de las adopciones tuvieron origen en la función ejecutiva y en la función judicial, y no en la función legislativa. Como fue mencionado en el capítulo 2, el Pleno del Consejo de la Judicatura expidió la Resolución 006 en 2013, denominada como “Instructivo que regula el proceso para el esclarecimiento de la situación social, familiar y legal para la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente”. El MIES publicó el Acuerdo Ministerial 194 de 2013, denominado “Instructivo para regular el procedimiento de esclarecimiento de la situación socio-legal y psicológica de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en entidades de atención de acogimiento públicas y privadas”. Y el ex Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia publicó la Resolución 006 en 2013, mediante la que se crearon seis nuevos Comités de Asignación Familiar y Unidades Técnicas de Adopción que, unidas a las tres ya existentes en aquel tiempo, cubrieron las nueve zonas administrativas de planificación del país. Todos estos instrumentos de autoridad permitieron la implementación de la política de aceleramiento de las adopciones, después de que el tema ingresara en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

#### **1.4. Los empresarios de política**

Kingdon asegura que en el proceso de la puesta en agenda es muy importante el rol de los empresarios de política, que son “defensores en espera de invertir sus recursos (tiempo, energía, reputación, dinero) para promover una posición en respuesta a una ganancia

---

<sup>16</sup> El importante apoyo que logró Alianza País en las diversas elecciones le permitió contar con 51 escaños dentro de la Asamblea Nacional en el año 2009, el equivalente al 41,13% de los representantes (Observatorio Legislativo 2018). Esta cifra se duplicaría en las siguientes elecciones, el 17 de febrero de 2013, otorgándole a AP y sus aliados 100 de los 137 escaños legislativos (López 2016, 58), dejando a la derecha en minoría. El principal contrincante de AP en esta elección fue el movimiento CREO, que consiguió solo 12 curules, seguido por el Partido Social Cristiano (PSC) con 7, y el Partido Sociedad Patriótica, la coalición del Partido Movimiento Popular Democrático y Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik y los representantes de ciudadanos en el exterior, con 6 cada uno. Los demás movimientos y partidos políticos, solamente llegaron a tener 1 representante en la Asamblea que entró en funciones el 15 de mayo de 2013 (Observatorio Legislativo 2018).

anticipada que toma la forma de beneficios materiales, deliberados o solidarios” (Kingdon 1993, 145). Tal como fue mencionado en el capítulo 1, las tres principales cualidades de los empresarios son: a) reputación y experticia en hablar por otros; b) las conexiones políticas y habilidades de negociación; y c) la persistencia para abogar por soluciones, o para que se visualicen problemas que son, en su criterio, significativos (Kingdon 2003, 122-123). Stone, por su lado, caracteriza a esta clase de actores como proponentes que tienen visibilidad, acceso a medios de comunicación, y posiciones prominentes (Stone 1989, 294). En tal sentido, los empresarios son actores muy importantes en el proceso de puesta en agenda porque incentivan a los tomadores de decisión a prestar atención a un problema específico, además de enlazar las soluciones a dichos problemas, y luego acoplar el problema y la solución que defienden a la política, aprovechando una ventana de oportunidad.

En el caso de estudio, se pudo comprobar la existencia de un grupo, conformado por el personal de la Dirección de Adopciones y Esclarecimiento Legal del MIES que laboró durante el 2012 y por las instituciones de acogimiento de NNA y ONG que S.N. denominó como “serias” (S.N., entrevista) quienes defendieron la implementación de medidas de cuidado alternativo y, en caso de que ello no fuere posible, la realización del consecuente proceso de adopción, como medida de última ratio.

De los datos recabados durante el estudio de campo no se pudo comprobar la presencia de empresarios de política que defendieran el aceleramiento de las adopciones. Es decir, no existieron figuras visibles y persistentes, con reputación y conexiones políticas que invirtieran su tiempo, energía, reputación y dinero para promover una posición en respuesta del apremio de los procesos adoptivos. Sí existió, por otro lado, una figura con influencia y conexiones con los altos mandos del gobierno que presentó una queja a la presidencia, debido a un proceso de adopción específico.

Sin embargo, esta figura a la que se hecho alusión no es un empresario de política porque, pese a que tenía visibilidad, reputación, conexiones políticas y desempeñó posiciones prominentes dentro del gobierno, no tenía persistencia para abogar públicamente por el aceleramiento de las adopciones, ni para que se visualice el problema de la extensa permanencia de NNA en acogimiento institucional.

El accionar de esta figura se enmarca teóricamente en lo que Subirats y otros definen como “acción corporativista silenciosa”, relacionada a aquellas actividades de lobby o a la gestión de intereses, pero sin una presencia pública y notoria. La acción corporativa silenciosa, como fue explicado en el capítulo 1, “destaca el rol más discreto que algunos grupos de interés tienen en la agenda” (Subirats, Knoepfe, y otros 2012, 144). Es decir que incluye grupos organizados o actores individuales que son privilegiados, pues tienen acceso a la agenda gubernamental y actúan con discreción para conseguir que un tema ingrese o no a dicha agenda (Fuenmayor 2017, 48). En el caso de estudio se refleja una defensa de intereses propios, muy particulares y a corto plazo, por un actor que precisamente tiene influencia y buscó un “acceso directo a la arena de toma de decisiones” (Subirats, Knoepfe, y otros 2012, 144). Y, en concordancia a la teoría, con su accionar evitó que cualquier otro tipo de solución sea objeto de un debate político, público o en medios.

### **1.5. La ventana de oportunidad**

Las tres corrientes (la de los problemas, las soluciones y la política) convergen en cierto punto y se abre una ventana de oportunidad que puede ser aprovechada por los empresarios de política. Como fue mencionado en el capítulo 1, la ventana se abre porque un problema presiona enormemente o cuando se presenta una variación en la corriente de la política (Kingdon 1993, 45) y, según el autor, la posibilidad de insertar una u otra idea en las discusiones políticas depende del tiempo que dure la apertura de la ventana, que no permanecerá abierta para siempre (Kingdon 1993, 45-47). Alza manifiesta adicionalmente que “el enganche de corrientes de Kingdon (...) se produce, en ocasiones, por ideas orientadoras, que contienen alternativas, propuestas y soluciones generalmente atribuidas a especialistas” (Alza 2014, 56-57).

En los acápites precedentes se han explicado cada uno de los atributos de las tres corrientes, así como el resultado de contrastar los patrones observados con los patrones teóricos que definen a los empresarios de política.

Respecto a la información obtenida en las entrevistas y en el estudio bibliográfico sobre la corriente de los problemas, señalamos que la situación de los NNA privados del medio familiar e institucionalizados dentro de una entidad de acogimiento, empezó a visibilizarse con mayor claridad en 2012, pues a partir de ese año se levantó información sobre dicha situación y se iniciaron acciones para garantizar sus derechos a vivir en familia. Esto implicó

un acercamiento del MIES y del Consejo de Judicatura, con el objetivo de que los jueces actuaran con mayor celeridad en casos donde NNA estuvieran privados del medio familiar, en primera instancia para buscar su reinserción o el acogimiento familiar, y después de agotar dichas medidas para declararlo en situación de adoptabilidad.

Respecto a la corriente de las soluciones, se destaca que no existía impedimento técnico para que aceleraran las adopciones o se implementaran medidas de cuidado alternativo, como formas de responder al problema de la extensa permanencia de NNA privados del medio familiar. Es decir, cualquiera de esas opciones era viable. Sin embargo, existían pocas experiencias e información sobre las cuales desarrollar una alternativa de solución orientada al cuidado alternativo. La adopción, en cambio, se había desarrollado como institución desde 1948. Unido esto a la gestión por resultados implementada por el gobierno desde 2011, fue tornándose ineficiente elegir como solución al acogimiento familiar o a la reinserción; mientras que el aceleramiento de las adopciones era una opción con menores restricciones de carácter procedimental.

Sobre la corriente de la política se menciona que en el contexto más global de la política pública analizada existía un clima de cambio de paradigmas y de garantía de derechos, como orientación general de la política social. Esas transformaciones requerían una reforma en la administración pública, la cual se plasma en los modelos de gestión como el GPR y en la urgencia por obtener resultados, más la rotación o inestabilidad del personal a cargo; lo que lleva a tomar decisiones contrarias a los objetivos abstractos de la política, al menos en cuanto a selección de instrumentos.

Respecto a las ideas defendidas por empresarios de políticas, se constató la existencia de un grupo que definió la concepción del problema de extensa institucionalización de NNA como una consecuencia de la ausencia de políticas públicas de apoyo familiar y estrategias de cuidado alternativo de índole familiar. Sin embargo, no se constató la existencia de otro grupo que definiera al problema como consecuencia de la falta de aceleramiento en los procesos para la privación de patria potestad y/o declaratoria de adoptabilidad de NNA; y no se constató la presencia de empresarios de política que defendieran el aceleramiento de las adopciones.

El problema que se deseaba solucionar, al no haber sido debatido públicamente, fue tratado como una cuestión privada, no pública, razón por la que no se conformaron comunidades de política que discutieran abiertamente sobre las causas y las soluciones. Esto permitió que la abogacía por una solución fuera más fácil para actores privados interesados, que tuvieran acceso al poder para moldear las decisiones a su favor.

En ese sentido, se constató la presencia de un actor privilegiado, con poder político y fuertes conexiones, quien realizó lo que Subirats y otros definen como “acción corporativista silenciosa”, es decir, acciones basadas en la discreción y gestión de intereses particulares para que se aceleraran los procesos de adopción. Siguiendo la descripción realizada en el marco analítico de Kingdon, este actor no coincide con la figura del denominado empresario de política, porque no defendía pública y activamente esta solución.

Al final, se logró introducir en agenda gubernamental la situación de los NNA, eligiendo el aceleramiento de los procesos de adopción como solución para la extensa permanencia de NNA en instituciones de acogimiento. La apertura de la ventana de oportunidad donde convergieron las tres corrientes tuvo como elemento determinante a la acción corporativa silenciosa de la figura en mención, sumada al clima eficientista, a las restricciones de la solución alternativa, a los indicadores levantados y a los acuerdos interinstitucionales ya iniciados.

### **1.6. La preferencia por los instrumentos**

Una vez que el problema se ha introducido en la agenda, se da paso a la elección de instrumentos para implementar la política. “A partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema que debe ser resuelto políticamente, las propuestas y alternativas de solución, incluida la solución del statu quo, empiezan a competir entre ellas” (Roth 2014, 144). La toma de decisión se compone de la etapa de formulación de soluciones y la de legitimación de una solución (Roth 2014, 143), por lo que se lo considera un proceso complejo que termina con la elección de instrumentos de implementación a cargo de una autoridad, llámesela “parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente” (Roth 2014, 145).

En el caso analizado, la etapa de formulación de soluciones no se dio en un contexto público debido a que el problema se trató como una cuestión privada, lo que permitió que un actor

tuviera acceso al poder para moldear las decisiones a su favor, impidiendo la conformación de coaliciones o comunidades de política que discutieran abiertamente sobre soluciones alternativas.

La etapa de legitimación de la solución se dio al tiempo que el problema ingresó a la agenda. Podemos observar que en el objetivo 2.6.m) del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se establece la necesidad de “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). Allí confluye tanto el problema, como la solución elegida y legitimada para actuar sobre este. El problema nace de la necesidad de garantizar el derecho de NNA a vivir en familia, debido a que muchos de ellos están privados del medio familiar; y la solución es acelerar los procesos de adopción para que esos NNA puedan vivir en familia. Concordantemente, se crearon instrumentos para agilizar dichos procesos, tal como se había establecido en el Plan.

Una de las preguntas de investigación de esta tesis pretende responder qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención. Es decir, por qué el presidente de la república y la ministra del MIES eligieron acelerar las adopciones, en lugar de otra solución.

Teóricamente, estos factores pueden depender de incentivos de carácter positivo (recompensas) o negativos (sanciones) a los que se ven sometidos los tomadores de decisión; relaciones de influencia o dominación entre los actores y los tomadores de decisión; y restricciones sustantivas y/o procedimentales que ya han sido explicadas en el acápite 2.2.c). Adicionalmente, se ha sumado a estos atributos la acción corporativa silenciosa de actores con poder y recursos para abogar por soluciones mediante la discreción, con fines personales. Respecto a los incentivos, a la influencia y a la dominación, es necesario mencionar que, durante la administración de Rafael Correa, se ejercieron a través de una situación de profunda y constante reestructuración estatal. A pesar de contar con gran estabilidad en el gobierno central, cada cierto tiempo se realizaba una suerte de rotación en la cúpula ministerial, en la que, de entre un mismo núcleo de actores, se designaba la dirección de los ministerios. En el caso del MIES, esta institución llegó a tener seis ministras como representantes en los diez años que duró el correato: Jeannette Sánchez, María de los Ángeles Duarte, Ximena Ponce, Doris Soliz, Beatriz Tola y Lídice Larrea.

Esta dinámica de inestabilidad en los altos mandos de poder, dio paso a que la permanencia de una persona en un determinado cargo dependiera directamente de qué tan alineado estaba dicho funcionario con la ideología partidista dominante. S.N. manifestó respecto a esto que la reestructuración del Estado otorgaba incentivos positivos y/o negativos a los tomadores de decisión según su accionar, pretendiendo que en todos los casos se tomen acciones acordes a la ideología de gobierno (S.N. entrevista). Además, la dinámica mencionada anteriormente otorgó gran poder a ciertos miembros cercanos a la cabeza máxima, estableciendo importantes relaciones de influencia y dominación entre ciertas figuras y los tomadores de decisión. Todo el poder otorgado permitió que un actor, mediante su acción corporativa silenciosa, encamine la toma de decisiones, sobre el caso de los NNA en situación de acogimiento institucional, hacia la alternativa de acelerar las adopciones, utilizando la discreción y el manejo de intereses.

Este esquema de administración del poder a través de la designación de cargos y la consecuente relevancia que ganaron ciertos personajes, se suman a los acuerdos interinstitucionales iniciados y a la necesidad de establecer indicadores de gestión que evidencien un trabajo eficiente según los modelos del GPR, la cual intentó canalizarse hacia una gestión acorde a lo establecido por la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez; sin embargo, la acción corporativa silenciosa ejercida por un actor en particular, desembocó en que la definición del problema y la elección de soluciones se establezcan priorizando la aceleración de los procesos pre-adoptivos, adoptivos y pos-adoptivos. Se constata lo señalado por Stone (Stone 2012, 348), Howlett, Ramesh y Perl (2009, 113), acerca de la elección de instrumentos como un proceso que difiere del clásico modelo racional, donde se realizaría ordenadamente un análisis objetivo e imparcial de todas las alternativas de política propuestas. Detrás de los métodos técnicos de análisis y en base a los hallazgos de la investigación realizada, se encontraron subyacentes los incentivos a los que se ha hecho mención, así como la actividad política de un actor que orientó la toma de decisiones hacia la alternativa que convenía a sus intereses particulares. Esto permite cuestionar los modelos analíticos racionalistas de la toma de decisión y reafirmar el hecho de que quienes agencian los procesos de acción pública, son personas o colectivos conformados por individuos, cuyas funciones sociales y políticas están influidos por creencias, actitudes preferenciales y emociones.

Finalmente se recalca que la información presentada en este capítulo permite observar el patrón empírico que siguió el proceso de puesta en agenda y selección de instrumentos en el caso bajo análisis. La información recabada se analizó a partir de cada variable y atributo del marco analítico. A continuación, se presentan las conclusiones de esta investigación.

## Capítulo 4

### Conclusiones

Al inicio de esta disertación se plantearon dos preguntas de investigación con sus respectivas hipótesis. En primer lugar, se trató de dilucidar cómo la cuestión de los NNA sin cuidado parental ingresó en la agenda gubernamental y por qué se eligió el aceleramiento de las adopciones como modalidad de respuesta en lugar de otras alternativas; como respuesta hipotética se sugirió que la inclusión en la agenda pública de la situación antes mencionada ocurrió gracias a la apertura de una ventana de oportunidad que ocurrió en un momento específico, este momento fue aprovechado por empresarios de políticas con los recursos suficientes para imponer una solución a favor del aceleramiento de las adopciones.

En segunda instancia, se buscó determinar los factores que explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención; para lo cual, se planteó como hipótesis que dichas preferencias dependieron de la existencia de incentivos, relaciones de influencia o dominación entre los empresarios de política y tomadores de decisión, o de restricciones procedimentales y sustantivas a las que estuvieron sometidos al momento de elegir una solución.

Respecto a la primera hipótesis y a partir de los hallazgos obtenidos después de la investigación empírica, se corroboró la ausencia de empresarios de política y de comunidades de política que defendieran el aceleramiento de las adopciones como solución a la extensa permanencia de los NNA sin cuidado parental en instituciones de acogimiento.

Lo que muestran las evidencias recogidas para esta investigación es, más bien, una acción corporativa silenciosa por parte de un personaje cercano a los tomadores de decisión y con el poder suficiente para influir en tales decisiones. Este actor no es un empresario de política, pues no abogó públicamente por el aceleramiento de las adopciones, ni sobre el problema de la extensa permanencia de NNA en acogimiento institucional; sino que actuó con discreción y utilizó sus conexiones políticas con el objetivo de cumplir sus intereses particulares. Es decir que el problema que se deseaba solucionar no fue problematizado públicamente, sino que se trató como una cuestión privada, razón por la que no existió abogacía por parte de empresarios de política y tampoco se conformaron comunidades de política que discutieran abiertamente sobre las causas y las soluciones.

En referencia a la hipótesis de esta pregunta, es necesario recordar que una ventana de oportunidad se abre cuando la corriente de los problemas, la de las soluciones y la de la política convergen en cierto punto. Si bien en el caso de estudio se cumple con ciertas condiciones establecidas por la teoría que sustentan la apertura de la ventana de oportunidad, dicha apertura fue aprovechada por una figura con poder, que mediante una acción corporativa silenciosa logra sumar sus intereses al clima eficientista de la corriente de la política, a las restricciones de la solución alternativa de las que fueron objeto los tomares de decisión, a la información sobre la extensa permanencia de NNA en entidades de acogimiento y a los acuerdos interinstitucionales iniciados entre el MIES y el Consejo de la Judicatura. Tal como se mencionó en el capítulo 3, la información recabada sobre la corriente de los problemas permitió apreciar que la situación de los NNA privados del medio familiar e institucionalizados dentro de una entidad de acogimiento, empezó a visibilizarse en 2012, a partir del levantamiento de información sobre su situación; lo que generó el inicio de acciones interinstitucionales conjuntas entre MIES y del Consejo de la Judicatura, con el objetivo de que los jueces actuaran con mayor eficiencia en estos casos.

No se comprobó la existencia del segundo atributo de esta corriente, que son los eventos de enfoque, pues durante el proceso de puesta en agenda no se produjeron crisis ni desastres que llamaran la atención sobre el problema de los NNA privados del medio familiar, y no se visibilizó ningún poderoso símbolo que permitiera que los tomadores de decisión se enfocaran en dicho problema.

El tercer atributo de la corriente, la retroalimentación, se produce mediante la emisión de una queja por parte de una figura que había ocupado varios cargos de alto rango durante el periodo de la Revolución Ciudadana, hacia el entonces presidente, debido al tiempo que un proceso personal de adopción tardaba en finalizar. Esta forma de retroalimentación tuvo como consecuencia que desde la Presidencia de la República se presionara al MIES para que se aceleraran los procesos de adopción.

Respecto a la información recabada en la corriente de las soluciones sobre el atributo de viabilidad técnica, se encontró que no existió impedimento técnico para optar por acelerar las adopciones o para implementar medidas de cuidado alternativo, como formas de responder al problema de la extensa permanencia de NNA privados del medio familiar. Sin embargo, existió poca experiencia y escasa información sobre las cuales desarrollar una alternativa de

solución orientada a la segunda opción, en contraposición con la adopción. Además, en el atributo de aceptabilidad del valor se determinó que, bajo el contexto de la gestión por resultados, el aceleramiento de las adopciones constituyó una opción con menores restricciones, pues los funcionarios tenían más incentivos para optar por esta opción. Respecto a la corriente de la política, se destaca nuevamente el clima eficientista ligado al socialismo del siglo XXI que se propugnaba desde el gobierno; y la redefinición de las prioridades producida a partir de la acción corporativa silenciosa, lo cual dio paso al cambio del personal al interior del MIES, pues quienes se encontraban en la Dirección de Adopciones en 2012 no compartían la idea de acelerar los procesos adoptivos. El atributo de concentración del poder de esta corriente no tuvo ningún valor explicativo en el caso de estudio, ni permitió una variación, pues los instrumentos de autoridad que se expidieron como producto de la puesta en agenda del aceleramiento de las adopciones tuvieron origen en la función ejecutiva y en la función judicial, y no en la función legislativa.

Con relación a la segunda pregunta de investigación se puede afirmar que la hipótesis se cumple. Recordemos que para dicha pregunta se estableció como hipótesis que las preferencias de los tomadores de decisión, al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención, dependieron de: a) la existencia de incentivos, relaciones de influencia o dominación, y b) de restricciones procedimentales y sustantivas a las que estuvieron sometidos durante la toma de decisión.

La primera parte de la hipótesis sugiere que las preferencias de los tomadores de decisión dependieron de la existencia de incentivos que, tal como manifiesta Knoke, pueden ser positivos (recompensas) o negativos (sanciones), sumado esto a las relaciones de influencia o dominación a las que estuvieron sometidos.

Como ya se mencionó anteriormente, los resultados de la investigación de campo mostraron que se produjo una acción silenciosa por parte un actor allegado al poder, el cual usó sus contactos, la pertenencia partidista y discreción para abogar por una respuesta a intereses particulares. El accionar de esta figura frente al presidente de la república y la repercusión que dicho accionar tuvo en las decisiones tomadas por la ministra que se encontraba al mando del MIES, puede interpretarse como una relación de dominación respecto a la administración sectorial pues, tal como menciona Knoke, la dominación implica una relación de poder, en que un actor controla el comportamiento de otro al ofrecer o retener algún beneficio o daño,

es decir, una sanción que puede ser una recompensa o una penalidad, lo que se podría vislumbrar como incentivos positivos o negativos.

En el caso de estudio, las relaciones tienen una dirección vertical, de arriba hacia abajo. En tal sentido, las relaciones de dominación se produjeron, no entre empresarios de política y los tomadores de decisión, sino entre éstos últimos y la actora mencionada, quien realizó una queja al entonces presidente de la República por la demora en su proceso particular de adopción y, en respuesta, desde la presidencia se presionó al MIES para que se aceleraran los procesos de adopción. Quien domina en este caso, es la actora y el presidente, y los que son dominados son los tomadores de decisión. Este hecho también es una forma de recepción de quejas y de retroalimentación que opera, en este caso, por la dominación conjunta de la figura con poder mencionada y de la presidencia, mediante la presión política que, en el marco efficientista del gobierno y la rotación de autoridades no alineadas al mismo, implicó un incentivo de carácter negativo.

La última parte de la hipótesis sugiere que la preferencia de los tomadores de decisión hacia el aceleramiento de las adopciones, pudo deberse a restricciones sustantivas y procedimentales a las que se vieron sometidos durante el proceso de toma de decisión.

Después de la investigación realizada, se concluye que los tomadores de decisión efectivamente estuvieron sometidos a restricciones de ambas clases, además de a los incentivos negativos y a la dominación. Por un lado, las restricciones sustantivas giraron en torno a la poca experiencia e información sobre la alternativa de solución orientada al acogimiento familiar, y a la ausencia de personal capacitado para realizar este tipo de acciones. En tal sentido, el aceleramiento de las adopciones se constituyó como una mejor solución frente a las demás, debido a la falta de conocimiento sobre medidas de cuidado alternativo no institucional y a la ausencia de mecanismos para operativizar las demás alternativas.

Respecto a las restricciones de carácter procedimental que tienen que ver con la posibilidad de elegir fácticamente una u otra alternativa, se concluye que, para los tomadores de decisión, elegir la opción del acogimiento familiar implicaba el riesgo de obtener resultados ineficientes, en contraposición a la opción de acelerar las adopciones, porque ya existía previamente un acuerdo de cooperación interinstitucional firmado en 2012 por el MIES y el

Consejo de la Judicatura, mediante el cual se programaban acciones para optimizar los procesos judiciales de NNA privados del medio familiar, y ya se contaba con la campaña “Adopta felicidad” que motivaba a los jueces y a la sociedad en general a adoptar a un NNA, orientado a la opinión pública a favor de esta medida. Es decir, el terreno de la opción del aceleramiento de las adopciones era más viable procedimentalmente.

También recalcamos que la elección de una solución en el caso de estudio no tuvo en cuenta restricciones presupuestarias según lo señalado por Kingdon. Es decir, el presupuesto no fue un elemento restrictivo para elegir entre una u otra posible solución al problema de los NNA privados del medio familiar.

Respecto al proceso de toma de decisión analizado, se menciona que la etapa de formulación de soluciones de dicho proceso no se dio en un contexto público debido a que el problema se trató como una cuestión privada. Por su lado, la etapa de legitimación de la solución se dio al tiempo que el problema ingresó a la agenda, pues en el propio texto del objetivo 2.6.m) del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 se señala como solución elegida y legitimada al aceleramiento de las adopciones.

Esto permite cuestionar la idea de que el proceso de políticas públicas se divide en una serie de etapas que se siguen una después de otra, de manera que primero se produce la puesta en agenda y luego la formulación de soluciones. Los hallazgos de este caso de estudio permiten afirmar que la puesta en agenda y la toma de decisión ocurrieron en un mismo momento, y por tanto, el modelo por etapas sirve a esta investigación desde una perspectiva académica para organizar la información, más no para explicar la realidad.

Después de que la investigación nos permitiera arribar a inferencias acerca de la teoría y el estudio de caso, se puntualizará las implicaciones que tienen los hallazgos encontrados en la política sectorial descrita en el capítulo 2 de esta disertación. Como bien se mencionó en dicha sección, la adopción es vista a nivel jurídico (interno y externo) como la última opción frente a las medidas de cuidado familiar y de reinserción, siguiendo los postulados de la doctrina de la protección integral. Una política que, frente a la extensa permanencia de NNA en instituciones de acogimiento, elige el aceleramiento de las adopciones como primera opción por sobre las otras, contraviene la normativa ecuatoriana, los instrumentos internacionales y prioriza la visión y necesidad de brindar un niño a una familia

(cosificándolo) y no la de garantizar una familia para un niño (protegiéndolo). Lo último constituye un derecho fundamental de los niños, pues implica la protección de sus vínculos familiares y comunitarios, permitiendo que vivan e interactúen con personas que integran un núcleo en el que se satisfagan sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas (familia), con personas que se encuentran dentro de un mismo espacio de relación cotidiana (comunidad).

Después de la investigación de campo, se estableció como elemento explicativo de la puesta en agenda del aceleramiento a la acción silenciosa de un actor del gobierno de entre 2012 y 2014. El hecho de que un instrumento de la política de protección de niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados del medio familiar haya sido seleccionado entre varios a partir de la acción silenciosa de una actora que pertenecía a la élite de poder y que con ello buscaba satisfacer un interés particular, constituye una representación casi gráfica de cómo se tomaron las decisiones y de cómo se incluyeron ciertos temas en la agenda pública durante el periodo analizado y, en última instancia, revela, como un botón de muestra, los criterios bajo los que se priorizó las acciones del gobierno en cuestiones tan importantes como aquellas que garantizaban los derechos de los NNA.

La acción corporativa silenciosa implica la gestión de intereses particulares de manera discrecional y, principalmente, no pública, lo que impide el desarrollo de un debate, necesario a fin de contraponer todas las posibles soluciones, decantando la toma de decisión por una alternativa que privilegia a un reducido número de actores y no necesariamente busca garantizar el bienestar de los NNA. Este estudio de caso muestra que una decisión que debía ser pública y ampliamente debatida, porque implicaba la garantía de derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad (que con frecuencia no puede representarse a sí mismo para defender sus intereses), finalmente se tomó en función de varios factores, como las restricciones que mostraron a la adopción como una alternativa más viable y con menos dificultades para ser implementada, la aceptabilidad social de la adopción de NNA y la acción silenciosa de una persona, durante un gobierno que promovía un discurso político centrado en la búsqueda del buen vivir.

En este sentido, cabe recalcar que las políticas públicas, al influir directamente en la vida de las personas y, como en este caso, en la vida de NNA que se encuentran en estado de vulnerabilidad, no pueden ni deben ser gestionadas en función de acciones silenciosas. Esto,

debido a que su implementación podría traer resultados positivos solamente a los intereses de personas particulares y no necesariamente a los destinatarios de la política.

Recordemos que el padre de la disciplina de las políticas públicas, Harold Lasswell, señaló que éstas debían estar orientadas por valores democráticos y por el respeto a la dignidad humana (Lasswell 1992). Esta concepción pretendió añadir criterios de racionalidad a las políticas públicas y que éstas se convirtieran en la vía de la acción pública a través de la cual se garantizaran los derechos humanos y se transformaran las situaciones consideradas como problemáticas para la sociedad. Esto implica que las políticas públicas se implementen después de un proceso público de deliberación y decisión, que efectivamente mejore la acción de los gobiernos sobre dichos problemas; y que durante la puesta en agenda y la elección de soluciones no se privilegie a un reducido número de actores y grupos organizados. Las políticas públicas deben solucionar problemas concretos y responder a las necesidades de las personas a las que están dirigidas, de manera que garanticen su dignidad humana y permitan el ejercicio de la democracia durante todo el proceso de desarrollo de las políticas.

Este estudio de caso invita pensar en cómo garantizar que, en el espacio de la política pública, se privilegien los intereses más amplios frente a los de personas particulares, y se protejan los derechos de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad frente a los que tienen el poder y los recursos para incidir en la puesta en agenda y en la toma de decisión. Stone señala que existen casos donde los individuos pueden perseguir sus objetivos particulares a través de la acción colectiva, pero recalca que la motivación no puede basarse solamente en los intereses propios, sino también en las preocupaciones públicas sobre un problema (Stone 2012). Por tal razón, se cree necesario y recomendable que la elección de soluciones a los problemas se realice a través de un proceso público y democrático donde se legitime una solución como la más idónea para el problema que se desee solucionar.

Si nos ceñimos a las políticas de protección integral de NNA privados del medio familiar en extensa permanencia en entidades de acogimiento, es necesario que, como sujetos cuyos derechos priman sobre las demás personas, se garantice la elección de soluciones que protejan el derecho de los NNA a la familia y a la comunidad, asegurando en primera instancia el agotamiento de medidas de apoyo familiar y de reinserción, y no acelerando los procesos de adopción, que es la última medida jurídicamente establecida para actuar en estos casos. Esto,

debido al papel determinante de la familia para el desarrollo de los NNA, desde el plano material, afectivo y psicológico.

Por tal razón, cualquier decisión de política pública implica considerar que las familias deben recibir apoyo y atención por parte del Estado para cumplir con sus roles; que los NNA solo pueden ser separados de sus familias bajo criterios de necesidad e idoneidad; y que debe buscarse prioritariamente su reinserción, o dictarse medidas de cuidado alternativo, antes de recurrir a la adopción. Al acelerar ésta última, el Estado se ha enfocado en actuar sobre la última acción establecida cuando la separación de un NNA ya se ha producido, y no ha generado políticas públicas tendientes a evitar que los NNA sean separados de su familia en primera instancia.

Ahora bien, con el objetivo de responder la primera pregunta de investigación, sumado al conocimiento inicial del caso de estudio y a la etapa de la política pública a la que nos ceñimos durante el proceso investigativo (puesta en agenda), se eligió como marco teórico el de las corrientes múltiples y la ventana de oportunidad de John Kingdon. Para la segunda pregunta se requirieron, además, postulados teóricos que permitieran explicar las preferencias de los tomadores de decisión al momento de elegir un instrumento por sobre otro. Por ello fue necesario acudir a autores como Stone (2012), Knoke (1993), Howlett y Ramesh (2003), quienes desarrollan teóricamente los conceptos sobre los incentivos, la influencia, la dominación y las restricciones, como elementos explicativos de la elección de instrumentos durante la toma de decisión.

Se decidió proceder de dicha manera, porque antes de contrastar la teoría con los hallazgos de la investigación mediante la técnica de la coincidencia de patrones se determinó la existencia de particularidades del caso que requerían mayores elementos a los que este ofrecía para ser explicadas, como el hecho de que la puesta en agenda y la toma de decisión ocurrieron en un mismo momento. Por ello fue necesario contribuir al marco con postulados teóricos complementarios que permitieran abordar de manera más profunda las situaciones que se produjeron durante la puesta en agenda del aceleramiento de las adopciones.

Los marcos y las teorías que pretenden explicar las políticas públicas son generales y abstractos y, por ende, muchos elementos de las situaciones particulares escapan a su explicación. El marco teórico de las corrientes múltiples y la ventana de oportunidad de John

Kingdon permiten al investigador realizar una explicación de la realidad ordenada y sistemática, partiendo de los elementos y atributos teóricos que contiene. Sin embargo, el marco que ofrece John Kingdon para explicar la puesta en agenda también contiene elementos contextuales que responden de manera más idónea a los procesos de implementación de políticas públicas de Norteamérica, donde la intervención estatal se realiza cuando es estrictamente necesario, y donde se producen una acalorada actividad política en la cual los actores mantienen extensos debates para acoplar sus soluciones a problemas demandantes que se visibilizan por la población y el gobierno.

El marco teórico propuesto por Kingdon es sin duda un importante punto de partida para el análisis de la inclusión de un tema en la agenda gubernamental de un estado, pues muestra la necesidad del cumplimiento de varias condiciones que se constituyen como parte del proceso a seguir; sin embargo, estas condiciones pueden no responder a la realidad empírica al momento de analizar la puesta en agenda de un tema, pues como se desprende del análisis efectuado en este trabajo, si bien varios de los postulados de Kingdon se cumplen según la teoría, otros se cumplen parcialmente o no se cumplen, motivando al investigador a complementar su estudio con otras líneas de análisis. En este sentido, el marco es útil en su planteamiento teórico, pero ciertamente, dada la contingencia de la realidad social, resulta restringido al momento de analizar y comprender todos los elementos que intervienen en un caso empírico.

Por tanto, se concluye que el marco teórico utilizado fue útil, pero, para aplicarlo al contexto ecuatoriano de los últimos años, se hizo indispensable complementarlo con conceptos teóricos adicionales que contribuyeran a la explicación del fenómeno estudiado. Esos elementos no son contradictorios al marco base; sino más bien, permiten profundizar en el análisis teórico. Así entonces, dentro de la corriente de las soluciones fue posible profundizar el análisis del atributo de anticipación de restricciones futuras con la explicación proporcionada por Stone (2012), Knoke (1993), Howlett y Ramesh (2003) sobre incentivos, influencia, dominación y restricciones.

Por su parte, el concepto de empresarios de política de Kingdon, en el estudio de caso, no se ajustaba a la acción de un individuo con intereses y suficiente influencia que, sin embargo, interviene con discreción dentro de un círculo privado para determinar un asunto público y conseguir sus intereses particulares. Este tipo de acciones se asemejan a lo que Subirats y

otros (2012) definen como acción corporativa silenciosa, misma que pasa a ser el elemento que permite explicar el ingreso de un tema en la agenda. Todo lo anterior de manera complementaria a los atributos que integran las tres corrientes del marco de Kingdon.

Como último punto se destaca que, tras la investigación realizada en esta disertación, tanto en fuentes bibliográficas como en entrevistas, se encontraron indicios sobre una posible falla en la política de aceleramiento en los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento post-adoptivo de NNA implementada en Ecuador desde 2013. Durante la investigación de campo se obtuvo información que podría sustentar que, a pesar de la existencia de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización implementados, la cantidad de adopciones de NNA no ha variado considerablemente en relación a los indicadores existentes antes de la puesta en marcha de la política. Es decir que los instrumentos cuyo objetivo podría ser cuestionado, dadas las razones que explican su elección, una vez adoptados, ni siquiera han sido efectivos en cumplir sus metas.

Esta situación invita a una investigación en el marco de las teorías sobre la implementación y la falla de las políticas públicas. Por lo tanto, queda abierto el interés por abordar esta fase del proceso de la política pública de adopciones de niños, niñas y adolescentes, cuyos derechos deben ser garantizados. Esta investigación, y las que pueden hacerse después, pretende contribuir a ese debate con el objetivo de que se respeten, protejan y garanticen los derechos de los NNA.

## Anexos

### a) Anexo 1: Cronograma de entrevistas

N° de entrevista realizada	Nombre de la persona entrevistada	Perfil	Fecha de la entrevista
Entrevista N° 1	Gladys Lorena Chávez Ledesma	Ex Subsecretaria de Protección Especial del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2012)	01 de febrero de 2018
Entrevista N° 2	Estibaliz Pilar Sandoval Vizcaíno	Coordinadora de Programas de Danielle Childrens Fund (2012-2014; 2017- a la presente)	02 de marzo de 2018
Entrevista N° 3	Ana Cecilia Cordero Cueva	Ex Subsecretaria de Protección Especial del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014)	25 de marzo de 2018
Entrevista N° 4	Guido Javier Quezada	Ex Director Nacional de Adopciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2013-2018)	26 de marzo de 2018
Entrevista N° 5	Mauricio Espinel Cárdenas	Ex Director Nacional de Adopciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2012)	05 de abril de 2018
Entrevista N° 6	Jenny Salazar Cuesta	Psicóloga Clínica de Hogar Inés Chambers (2005 – a la presente)	10 de abril de 2018
Entrevista N° 7	Persona que solicitó que su identidad se mantenga confidencial (S.N)	Persona extrabajadora del Ministerio de Inclusión Económica y Social	12 de abril de 2018

**b) Anexo 2: Matriz de patrones teóricos o esperados según atributo**

En este estudio de caso se utilizó la estrategia metodológica de la coincidencia de patrones con el fin de probar la teoría elegida. Los patrones que se presentan a continuación fueron desarrollados en consonancia al marco analítico descrito en el capítulo I de este documento, y en concordancia con las preguntas de investigación, atributos y variables a observar:

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Atributo general a observar</b>	<b>Variables (o relaciones) a observar</b>	<b>Patrones teóricos o esperados</b>
<b>¿Cómo ingresó la cuestión de los NNA sin cuidado parental en la agenda gubernamental, y por qué se eligió el aceleramiento de las adopciones como modalidad de respuesta, en lugar de otras alternativas?</b>	Corriente de los problemas	Presencia de indicadores sobre el problema	Existencia de indicadores más o menos sistemáticos que muestra la existencia de un problema.
		Retroalimentación burocrática	Retroalimentación recibida a partir del monitoreo sistemático, quejas y trabajo de casos, o experiencia burocrática diaria.
	Corriente de las soluciones	Viabilidad técnica	Viabilidad para la implementación de una de las soluciones.
		Aceptabilidad del valor	Compatibilidad de los valores de los especialistas y la determinación de sus puntos de vista sobre algunas cuestiones.
		Anticipación de restricciones futuras	Selección de soluciones teniendo en cuenta algunas restricciones como el presupuesto, las oportunidades en la política y las opiniones públicas.
	Corriente de la política	Ideología de gobierno	Régimen político del país.
		Cambios de administración	Se presenta rotación del personal clave.

		Concentración de poder en el Congreso	Distribuciones partidistas o ideológicas en la Asamblea Nacional.
		Clima nacional a favor	Mentalidad nacional a favor de una solución, a la que las personas dentro y fuera del gobierno responden.
	Ventana de oportunidad	Ventana de oportunidad	Corriente de los problemas, de las soluciones y la política se juntan.
	Empresarios de política	Defensores (dentro y fuera del gobierno) que invirtieron sus recursos	Empresarios que tienen visibilidad, acceso a medios de comunicación o posiciones prominentes.
<b>¿Qué factores explican las preferencias de los tomadores de decisión al momento de establecer los objetivos y las modalidades de intervención?</b>	Preferencia por instrumentos de los tomadores de decisión	Incentivos positivos y/o negativos	Los tomadores de decisión son sometidos a incentivos de carácter positivo (recompensas) o negativos (sanciones).
		Relaciones de influencia o dominación	Se presentan relaciones de influencia o dominación entre los empresarios de política y los tomadores de decisión.
		Restricciones de carácter sustantivo o procedimental	Los tomadores de decisión eligen teniendo en cuenta restricciones sustantivas o procedimentales.

## Lista de referencias

- Alza, Carlos. 2014. "Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos" en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 39-73.
- Almeida, María Alejandra. 2016. *Declaratoria de Adoptabilidad y los Derechos de los Niños*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Amar, José, Madariaga, Camilo y Alonso Macías. 2005. *Infancia, familia y derechos humanos*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Andes. 2013. "MIES busca agilizar la adopción de infantes que están en casas de acogimiento". Nota periodística de 24 de Abril de 2013. Recuperado de <https://www.andes.info.ec/es/noticias/sociedad/1/mies-busca-agilizar-adopcion-infantes-estan-casas-acogimiento>
- Ávila, Ramiro. 2010. "Prólogo." En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, de Ramiro Ávila y María Belén Corredores, XIII-XVI. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.
- Bowlby, John. 1969. *Attachment: Attachment and loss volume 1*. London: Hogarth Press.
- . 1951. *Maternal care and mental health*. Geneva: WHO Headquarters.
- Browne, Kevin. *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*. UK: The Save the Children Fund, 2009.
- Carter, Richard. 2005. *Family Matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. London: Everychild.
- CELCIS. *Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"*. Escocia: CELCIS, 2012.
- Cillero, Miguel. "El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño." En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, de Ramiro Ávila y María Belén Corredores, 85-101. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.
- Código de la Niñez y la Adolescencia. 2003.
- Consejo de la Judicatura, 2013. *Resolución 006, Instructivo que regula el proceso para el esclarecimiento de la situación social, familiar y legal para la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente*.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. 2013. Resolución 006.

- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2016. "Informe combinado con arreglo al artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño." Informe periódico, Quito.
- Constitución del Ecuador. 2008.
- Convención de los Derechos del Niño. 1989.
- Cordero, Berenice. 2016. *Informe de situación de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes y medidas programáticas de corto plazo*. Informe para el Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito: MIES.
- Contenido. 2014. "Parejas cada vez más cerca de la adopción". Nota periodística del 02 de abril de 2014. Recuperado de <http://www.contenido.com.ec/parejas-cada-vez-mas-cerca-de-la-adopcion/>
- Consejo de la Judicatura. 2012. "Consejo de la Judicatura y MIES aúnan esfuerzos para agilizar adopciones." Nota periodística de 18 de septiembre de 2012. Recuperado de [http://www.funcionjudicial-azuay.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=215%3Aconsejo-de-la-judicatura-y-mies-aunan-esfuerzos-para-agilizar-adopciones&catid=34%3Ainstitucion&Itemid=68](http://www.funcionjudicial-azuay.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=215%3Aconsejo-de-la-judicatura-y-mies-aunan-esfuerzos-para-agilizar-adopciones&catid=34%3Ainstitucion&Itemid=68)
- Cuervo, Ángela. 2009. "Pautas de crianza y desarrollo socioafectivo en la infancia". En *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/679/67916261009/>
- De Castro, Juan. 1996. *El consorcio familia-escuela católica*. Seminario Internacional: la realidad familiar: Un desafío educativo en Latinoamérica. PUC, Santiago.
- Espinosa, Betty. "Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX." En *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, de Adrián Bonilla Soria y Milton Luna Tamayo, 285-291. Quito: Activa, 2011.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas públicas*. España: Anthropos.
- Fuenmayor, Jennifer. 2017. "Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas". En *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Fuenzalida, Angélica, y Mercedes Jimenez. 1994. "Programa Padres e Hijos. Una experiencia educativa de colaboración entre el Jardín Infantil y la familia". En: *Familia, Jardín Infantil, Escuela y Aprendizaje*. Icaza, B., L. Mayorga (Eds.) Santiago: CIDE.

- Giraldo, John. 2016. *Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas*. Quito.
- Gligo, María. 1996. "La función educadora de la familia". En *Revista de Pedagogía*, 381: 9-12.
- Goldfarb, William. (1944). "The effects of early institutional care on adolescent personality." En *Journal of Experimental Education*, 12, 106–129.
- Gundermann, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso." En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en ciencias sociales*, 249-284.
- . 1945. "Effects of psychological deprivation in infancy and subsequent stimulation." En *American Journal of Psychiatry*, 102, 18–33.
- Hernández, Roberto, Carlos Collado, y María Baptista. 2014. *Metodología de la investigación*. Quinta edición. México: Mc Graw Hill Education.
- Hill, Michael. 2009. *The policy process*.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham House.
- Howard, Jeanne, Susan Livingston, y Scott Ryan. "A Comparative Study of Child Welfare Adoptions with Other Types of Adopted Children and Birth Children." En *Adoption Quarterly*, 2008: 1-30.
- Howlett, Michael. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design." En *Policy Sciences*, Vol. 42, No. 1 (Feb., 2009): 73-89.
- Howlett, Michael y Sarah Giest. 2013. "The policy-making process." En *Routledge Handbook of Public Policy*, de Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 17-28. Londres, Nueva York: Routledge.
- Howlett, Michael , M. Ramesh, y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 1993. "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience." En *Policy Studies Review*: 3-24.
- Jadue, Gladys. 2003. "Transformaciones familiares: desafío para la educación del siglo XXI". En *Revista de Psicología de la PUCP*. Vol. XXI, 2. 271-289.
- Jann, Werner, y Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle." En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.*, de Eduardo Araral, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 43-62. Boca Raton: Taylor & Francis,
- Kingdon, Jonh. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda Edición. Estados Unidos: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

- . 1993. "How do issues get on public policy agendas?" En *Sociology and the public agenda*, de William Julius Wilson, 40-50. USA: Newbury Park, USA.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En *Wilson (Ed.). Sociology and the public agenda*. London: Sage
- Kotliarenco, María, Irma Caceres y Mónica Cortez. 1995. "Introducción a las notas sobre la pobreza". En: *Aporte de la Educación Parvularia para la Superación de la Pobreza*. Santiago: JUNJI-Comisión Nacional de Educación Parvularia.
- Laswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En el estudio de las políticas públicas, de Harold D. Lasswell, Yehezkel Dror, David Garson, William Ascher, Douglas Torgerson, Robert D. Behn y Martin Landau, 79-103. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- La Hora. 2012. "Agilizarán adopciones." Nota periodística del 20 de septiembre de 2012. Recuperado de <https://lahora.com.ec/noticia/1101395936/noticia>
- Lindblom, Charles. 1959. "The science of *muddling through*". En *Public Administration Review*, 79-88.
- López, Francisco. 2016. *América Latina: Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO.
- Maurás, Martha. 2011. "Public Policies and Child Rights: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child." En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 633 (2011): 52-65.
- Mc Lanahan, Sara. (1985). "Family structure and the reproduction of poverty". En *American Journal of Sociology*, 90 (4): 873-901.
- Mills, Albert, Gabrielle Durepos, y Elden Wie. 2010. *Encyclopedia of case study research*. London: SAGE Publications, Inc.
- Ministerio de Inclusión Económica y social (MIES). 2013. Política Pública de Protección Especial. Documento del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito: MIES.
- . 2013. *Acuerdo Ministerial 194, Instructivo para regular el procedimiento de esclarecimiento de la situación socio-legal y psicológica de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en entidades de atención de acogimiento públicas y privadas*.
- Ministerio de Inclusión Económica y social (MIES). 2013. Directorio de la Institución.
- Ministerio de Inclusión Económica y social (MIES). 2014. Directorio de la Institución.
- MIES-INFA. 2010. *Procedimientos de la atención en protección especial. Centros de protección de derechos*. Quito-Ecuador.

- Mosek, Atalia. "Relations in Foster Care," En *Journal of Social Work*, 2004: 323–343.
- Munduate, Cristian. 2010. "Presentación." En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: Hacia la consolidación de la doctrina de protección integral*, de Ramiro Ávila y María Belén Corredores, XI-XII. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.
- Muñoz, Janeth. 2015. "Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el programa oportunidades rurales." Tesis doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Observatorio Legislativo. 2018. Asamblea 2009-2013. Recuperado de <http://2009-2013.observatoriolegislativo.ec/>
- Organización de las Naciones Unidas. 2009. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.
- Ramey, Craig, y Frances Campbell. 1984. "Preventive education from high-risk children: Cognitive consequences of the Carolina Abecedarian Project". En *American Journal of Mental Deficiency*, 88 (5): 515-523.
- RELAF & Aldeas SOS. 2011. "Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria." Documento de divulgación latinoamericano, Buenos Aires.
- RELAF & UNICEF. 2015. *Cuidado de niños pequeños. Modelo para la prevención del abandono y la institucionalización*. Buenos Aires.
- RELAF & UNICEF. 2013. *Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial*. Buenos Aires.
- Romero, Jaime. 2016. *Ventanas de oportunidad: el caso de la seguridad y salud en el trabajo en Chile*. Santiago.
- Roth, André-Noel. 2014. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Christopher Weibe. 2007. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Sêda, Edson. "El nuevo paradigma de la niña y el niño en América Latina." En *Derechos y garantías de la niñez y adolescencia: hacia la consolidación*, de Ramiro Ávila y María Belén Corredores, 109-179. Quito: V&M Gráficas, 2010.

- Secretaría Nacional de Administración Pública. 2011. *Norma tecnica de implementacion y operacion de la metodologia y herramienta de gobierno por resultados*. Registro Oficial Suplemento 606 de 28 de diciembre de 2011.
- SEMPLADES. *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: Mariscal, 2013.
- Simon, Farith. 2008. *Derechos de la niñez y adolescencia. Tomo I*. Editorial Jurídica Cevallos.
- Simon, Farith. 2009. *Derechos de la niñez y adolescencia. Tomo II*. Editorial Jurídica Cevallos.
- Stone, Deborah. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." *Political Science Quarterly* 104, n° 2: 281-300.
- . 2012. *Policy Paradox*. Estados Unidos: W.W. Norton & Company, Inc.
- Subirats, Joan. 2006. "Definición del problema. relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos." En *Políticas públicas: Coletânea – Volume 1*, de Enrique Saravia y Elisabete Ferrarezi, 199-218. Brasilia: ENAP- Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfe, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel, S. A.
- Trochim, William. 1989. "Outcome Pattern Matching and Program Theory." En *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366.
- . 1985. "Pattern Matching, Validity, and Conceptualization in Program Evaluation." En *Evaluation Review* 9, n° 5: 575-604.
- UNICEF. 2013. *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*.
- UNICEF, OEA & CIDH. *El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*. Documentos oficiales, Washington D. C.: Inter-American Commission on Human Rights, 2013.
- Vargas, Luis. 2014. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Vanhulst, Julien. 2015. "El laberinto de los discursos del Buen vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI". Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/10727#tocto1n5>

- Vennesson, Pascal. 2013. "Estudios de caso y seguimiento de procesos." En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*, 237-254. Cambridge: Cambridge University Press.
- Villegas, María. 2005. "La familia como espacio privilegiado en el desarrollo humano". En *El niño sano*, Álvaro Posada Díaz, Juan Fernando Gómez Ramírez y Humberto Ramírez Gómez (Ed.). 357- 362. Bogotá: Editorial Médica Panamericana.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: design and methods*. Los Ángeles: SAGE.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas". *Teorías del proceso de las políticas públicas*: 69-98

## **Entrevistas**

- Chávez, Lorena, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (01 de Febrero de 2018).
- Cordero, Ana, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (25 de Marzo de 2018).
- Espinel, Mauricio, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (05 de Abril de 2018).
- Quezada, Guido, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (26 de Marzo de 2018).
- S.N., entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (12 de Abril de 2018).
- Salazar, Jenny, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (10 de Abril de 2018).
- Sandoval, Estibaliz, entrevista de María Alejandra Almeida. *Entrevista semiestructurada para actores clave* (02 de Marzo de 2018).