

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial.- acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador.

Andrea Paola López Arévalo

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Daniela Oleas y Juan Izquierdo

Quito, noviembre de 2016

Dedicatoria

A mis padres, hermanos y sobrino, son mi todo.

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo 1	2
1. La implementación	2
1.1. Introducción	2
1.2. Los estudios de implementación.- el debate.....	3
1.2.1. Primera generación.- Recetas para el éxito	3
1.2.2. Segunda generación.- ¿Un cambio realmente sustancial?	7
1.2.3. Tercera generación.- La conciliación hacia modelos híbridos	10
1.3. Las fallas de implementación a partir del enfoque <i>bottom up</i>	16
1.4. Estudio de caso.....	19
1.5. Redes de política	21
1.5.1. Técnica de grafos	23
1.5.2. El modelo híbrido.- sinergias entre el modelo dialéctico e ideacional.....	27
Capítulo 2	36
2. Red y contexto.....	36
2.1. Introducción	36
2.2. Trayectoria de la política.....	36
2.2.1. La influencia externa (1950 – 1992)	36
2.2.2. La protección especial para NNA en el ámbito nacional (1992 – 2007)	43
2.2.3. De la descentralización a la ‘inclusión’ (2007 – 2014).....	56
Capítulo 3	70
3. Estructura y agencia	70
3.1. Introducción	70
3.2. La importancia de la agencia y la estructura	70

3.3. La <i>agenda setting</i>	74
3.4. El acogimiento institucional en la <i>agenda setting</i> como medida de protección especial	79
3.5. Análisis cuantitativo.- las medidas de la red	93
Capítulo 4.....	98
4. Red y resultado.....	98
4.1. Introducción	98
4.2. Fallas de implementación.- políticas <i>bottom up</i>	98
4.3. Las estructuras de implementación	100
4.4. Los aprendizajes estratégicos y las fallas de implementación	105
4.5. Los hallazgos a partir de las estructuras de implementación y los aprendizajes estratégicos	107
4.5.1. La capacidad de respuesta del Estado	108
4.5.2. Temporalidad de la política.- más allá de lo político	112
Conclusiones y recomendaciones	115
Glosario	119
Lista de referencias	121

Ilustraciones

Figuras

1. Modelos dialéctico e ideacional	29
2. Modelo de gestión del INNFA	50
3. Red número uno.- La protección especial para NNA en el ámbito nacional (1992 – 2007)	52
4. Institucionalidad de protección de derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador	60
5. Red número dos.- De la descentralización a la ‘inclusión’ (2007 – 2014)	65
6. División hipotética de facultades en el ciclo de la política entre las agencias y las autoridades	72
7. Red número tres.- El acogimiento institucional y la <i>agenda setting</i> (2014 – 2016)	84
8. Medidas de protección	92
9. Acogimiento institucional.- cooperación y prestación directa	109
10. Balance tipos de prestación de servicio de acogimiento institucional	110
11. Presupuesto devengado.- Protección especial y acogimiento 2013 -2015	110
12. Acogimiento.- Inversión contra cobertura 2013 - 2015	111

Tablas

1. Comparación entre los enfoques <i>top down</i> y <i>bottom up</i>	11
2. El conflicto y la ambigüedad en la implementación	15
3. Medidas básicas del ARS	25
4. Efectos y medidas del ARS	27
5. Del SNDPINA al Consejo para la Igualdad Intergeneracional	61
6. Distribución de las dimensiones de protección de NNA en Ecuador	62
7. Centros de acogimiento institucional directos y por convenio	81
8. Los instrumentos como resultado de las ideas programáticas de los actores	88
9. Medidas de la red	93

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Andrea Paola López Arévalo, autora de la tesis titulada “Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial.- acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de (maestría o doctorado) 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, noviembre 2016.

Andrea Paola López Arévalo

Resumen

Los estudios de implementación de políticas públicas, por lo general, han asociado sus fallas a cuestiones insertas en la decisión gubernamental y el diseño, a la vez que involucran deficiencias técnicas y teóricas en cuanto a la selección de instrumentos o las capacidades institucionales. Sin embargo, no todas las fallas de implementación vienen desde arriba, también pueden responder a presiones y problemáticas que se experimentan en el campo, entre varios actores, manifestaciones que van desde abajo hacia arriba.

Por este motivo, en esta investigación se buscó responder a la cuestión de ¿por qué se producen fallas en la implementación de la política pública de protección especial de corte *bottom up*? Tomando como hipótesis que la (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores gubernamentales y no gubernamentales, ocasionaría que se generen fallas en la implementación del servicio de acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador, componente de la política de estudio. A partir de la citada hipótesis, el objetivo del estudio fue analizar de qué manera inciden las ideas programáticas de los distintos actores en la constitución de redes de política, con el fin de establecer las brechas en la implementación de la política estudiada.

En este sentido, el primer capítulo constituye una revisión teórica del objeto de estudio y del modelo de análisis: las fallas de implementación y las redes de política, respectivamente. Con base en las redes de política, se aplicó el modelo híbrido (Marsh y Smith 2000 y Kisby 2007) y la teoría de estructuras de implementación (Hjern et. al y Barret y Fudge 1981) para desarrollar el estudio.

En el segundo capítulo se explica la primera relación dialéctica del modelo híbrido: red y contexto, indicando cómo influyeron tanto el contexto estructural como ideacional en la constitución y trayectoria de la red de política, a través del mapeo de redes relevantes.

Posteriormente, se expone la segunda relación dialéctica: estructura y agencia, y se determina la injerencia de las ideas programáticas en el comportamiento de la autoridad gubernamental, para posicionar la *agenda setting* y determinar los instrumentos de la política y mapear la red de implementación.

En el cuarto capítulo, se analizan las fallas de implementación mediante la tercera relación dialéctica: red y resultado, para descifrar la manera en que las estructuras de implementación y los aprendizajes estratégicos de los actores provocan que se generen fallas en la implementación como resultado de la política pública.

A partir de esta investigación, se pudo concluir que la hipótesis se valida parcialmente. La (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores gubernamentales y no gubernamentales, constituyen variables explicativas en cuanto a fallas en la implementación del servicio. No obstante, no son los únicos factores, ni tienen mayor o menor peso que otros elementos, como son: ausencia de instrumentos, recursos económicos escasos, prioridades de la agenda pública, la dimensión de la política (que va más allá de los factores sociales), la débil articulación entre el sector social y judicial, entre otros, mismos que fueron hallazgos importantes del estudio.

Agradecimientos

Mil gracias a mi familia por su incondicional apoyo; a Belén Albornoz, por su infinita paciencia y guía; y, a Ceci Barragán, por sus enseñanzas y motivación para apostar por la primera infancia, el sector social y esta investigación.

Introducción

El interés por entender cuáles son las razones que propician que una política falle en su implementación es una de las principales preocupaciones de analistas políticos y autoridades gubernamentales. En ese sentido, la mayor parte de la literatura sobre esta temática se encuentra ligada a los tópicos ‘tradicionales’ de la administración pública (Lipsky 1980, Hjern 1982, Elmore 1979,1993), las debilidades en el diseño (Howlett 2012), las relaciones interorganizacionales (O’Toole 1984-2004, May 2014), el rol de los grupos de interés, la asignación de recursos (Campbell, 2011; Hill y Hupe, 2014), entre otros; variables que, en su mayoría, se insertan en estudios de política de corte de arriba hacia abajo (*top down*).

Con este antecedente, la presente investigación se enmarca en el análisis de fallas de implementación interorganizacional (O’Toole 1984-2004, May 2014) del servicio de acogimiento institucional, componente de la política pública de protección especial de niñas, niños y adolescentes (NNA) privados del medio familiar en Ecuador; a partir de variables del enfoque *bottom up*, siendo estas: la (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores.

Asimismo, el modelo de análisis que se aplicará en este trabajo será el de redes de política, insertando el estudio de caso del componente de acogimiento institucional, al modelo híbrido (Marsh y Smith, 2000 y Kisby, 2007) y graficando las relaciones de la red a través de la técnica de grafos (Sánz 2003, Sandström y Carlsson 2008).

Capítulo 1

1. La implementación

1.1. Introducción

Las políticas públicas constituyen un programa de acciones o estrategias ejecutadas por el Estado como respuesta a un problema determinado, a través de diversas formas de gestión y el uso de distintos instrumentos, sean monetarios, legales, entre otros (Méndez 2010, 121). En ese sentido, podría establecerse que las políticas públicas tienen cuatro elementos centrales: la apreciación de un problema, la implicación del gobierno, el establecimiento de objetivos y los medios o proceso de solución a este (Roth Deubel 2007, 27).

Con este antecedente, se parte por hacer referencia al ciclo de política, el cual constituye la disgregación por etapas de la política pública que se caracteriza, en primera instancia, por el reconocimiento de un problema y su incorporación en la *agenda setting*. Luego, por el planteamiento de una solución en la etapa de formulación, a la que sigue la toma de decisión. Posteriormente, se lleva a cabo la implementación de la política, para finalizar con su evaluación (Jones 1970, 14).

Si bien el ciclo de política ha recibido varias críticas por su carácter divisorio entre estados, tomando en cuenta que las políticas son por lo general dinámicas y distan de ser metódicamente cíclicas ya que muestran avances y retrocesos entre una y otra etapa, lo cual implica que el proceso pueda iniciar en cualquiera de las fases (Howlett y Ramesh, 2003, Roth Deubel 2007, 50-51); sirve como una herramienta integral de conceptualización para ordenar el proceso de la política y de especificidad para ubicar el objeto de estudio.

De este modo, en el presente trabajo se profundizará en el análisis de las fallas de implementación. Este interés radica en que no solo constituye la etapa en la cual se ejecuta la decisión, sino donde se producen sus consecuencias más profundas (Anderson 1975, 78). Durante la implementación se presenta la disparidad entre las políticas sobre el papel y su aplicación, constituyéndose como la “determinante definitiva del resultado” (Pressman y Wildavsky 1998, 327). Por este motivo, entender cuáles son las razones que propician que una política falle en su implementación es una de las principales preocupaciones de autoridades gubernamentales y analistas políticos.

En este contexto, el problema de la siguiente investigación radica en analizar la política pública de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador para determinar porqué se producen fallas durante su implementación.

Por este motivo, en este primer capítulo se realiza una revisión de la literatura sobre implementación que versa principalmente entre las disciplinas de la ciencia política y la administración pública, como un teorema que sigue a la formulación y decisión (Hill y Hupe 2002, 4, 13). En la siguiente sección, se detallan los principales enfoques que se han preocupado por analizar el problema de la implementación desde tres posturas: *top down* (de arriba hacia abajo), *bottom up* (de abajo hacia arriba) e híbrida.

1.2. Los estudios de implementación.- el debate

Se partirá por diferenciar tres momentos en cuanto a los estudios de implementación. El primero o enfoque *top down*, caracterizado por su perfil jerárquico de arriba hacia abajo; la segunda concepción o *bottom up*, opuesta a la primera y centrada en su crítica y el rol de la gobernanza; y, la tercera perspectiva o híbrida, que toma elementos de las dos posiciones previas para encontrar un punto medio (Hill y Hupe 2014, Roth Deubel 2007, 109-110).

1.2.1. Primera generación.- Recetas para el éxito

A inicios de los años 70, la primera generación de estudios sobre la implementación subyace a una lógica de transferencia vertical de arriba hacia abajo o del centro a la periferia (Thoeing 1985, 144) que empezaba por examinar la decisión política (usualmente una ley) y en qué medida sus objetivos eran alcanzados a lo largo del tiempo (Sabatier 1986, 22). En esta concepción se destacan los siguientes fundamentos: (1) la primacía de la autoridad; (2) una indiscutible separación entre la dimensión de la formulación y la toma de decisión y la implementación, es decir, se diferencia el universo político, característico de las decisiones sustanciales y pragmáticas de los políticos (Thoeing 1997, 23), del universo administrativo que implementa las decisiones; y, (3) se atribuye las complicaciones de ejecución de la política a problemas de coordinación, control y planificación (Roth Deubel 2007, 109).

Se destacan en una primera corriente los estudios de Pressman y Wildavsky (1973), Murphy (1973), Bardach (1974), centrados principalmente en la habilidad de los gobiernos para implementar efectivamente sus programas desde un caso particular. Luego, los estudios fueron más analíticos y comparativos, en función de marcos conceptuales y variables

específicas, por ejemplo con Van Meter y Van Horn (1976) y Sabatier y Mazmanian (1979, 1980) (Sabatier 1986, 21), algunos de los cuales serán revisados a continuación.

1.2.1.1. Los pioneros.- Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky

Durante los años cincuenta y sesenta, se produjo el auge de la perspectiva de la administración racional. Podría decirse que es el modelo ideal del enfoque *top down*, ya que se vale del (1) control administrativo, (2) una excelente coordinación y (3) recursos ilimitados para una ejecución instrumental de las decisiones con una línea de autoridad sencilla y definida que observa los objetivos y las reglas estrictamente y donde lo que prevalece es respetar a la norma y no más (Lane 1995,101; Meny, Thoenig, 1992:160). Sin embargo, es imposible lograr este tipo de ejecución en la realidad administrativa y política.

A raíz de esta evidencia, Pressman y Wildavsky, con su obra *Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, traen al escenario la preocupación trascendental inserta entre la teoría y la praxis, ¿por qué razones en el proceso de implementación no se cumplen las expectativas plasmadas en la etapa de formulación? (1998, 5). Partiendo de esta cuestión, los autores establecen que la multiplicidad de decisiones y la dificultad para traducirlas en disposiciones específicas ocasionan la frustración de la política (trad. 1973, 6) y construyen su modelo analítico de fallas de implementación con tres componentes vitales:

[...] la complejidad de la acción conjunta de: (1) varios participantes (o actores), los cuales tienen (2) diversas perspectivas que reflejan (a) sus propias preferencias, (b) un conjunto de recursos disponibles a los cuales pueden o no comprometerse (c) una ‘intensidad’ o nivel de compromiso hacia [la política]. Finalmente, para que [la política] proceda se requiere que uno o más de los participantes alcancen un acuerdo en cada uno de los [...] (3) muchos puntos de decisión de la política (trad.) (Pressman y Wildavsky 1973, 6).

De esta manera, este enfoque se centra en la ‘elección racional’, debido a que la política establece metas y la implementación se preocupa por entender qué hace difícil alcanzarlas. Se favorece así a la integración jerárquica con una estructura administrativa directa y a la reducción de múltiples niveles de autoridad para lograr la consecución de objetivos (Pressman y Wildavsky 1998) y se atribuye los fallos a “la incapacidad para seguir adelante con [...] la conexión o el nexo en la cadena de causas y efectos, en una secuencia programada de acciones” (Montenegro 2015, 25).

1.2.1.2. El enfoque integral.- Donald Van Mater y Carl Van Horn

Un tanto más reformistas, Donald Van Mater y Carl Van Horn proponen un modelo más ‘dinámico’ que incorpora un marco teórico centrado específicamente en las dificultades que acarrea la implementación, reconociendo la importancia del control organizacional y la resistencia al cambio; del impacto de las decisiones judiciales; y, de las relaciones intergubernamentales. En torno a este postulado, su hipótesis establece que “la implementación será más exitosa cuando sólo se requiera un cambio marginal y el consenso en cuanto al objetivo es alto” (1975, 461)

En virtud de lo expuesto, los autores explican su modelo para garantizar una implementación satisfactoria partiendo de seis variables: (1) normas y objetivos claros; (2) suficientes recursos e incentivos disponibles; (3) buena calidad de relaciones interorganizacionales; (4) las características de las agencias de implementación, definidas en términos de control organizacional; (5) entorno social, político y económico positivos; y, (6) disposición de los implementadores en congruencia con la dirección e intensidad de respuesta de acuerdo a su comprensión de la política. (1975, 447-474; 2000, 99-128).

A pesar de que esta perspectiva indica que los ‘subordinados’ son vitales para alcanzar consensos, su intervención se limita a un momento previo a la formulación, una estancia de participación que no implica en estricto sentido el desarrollo de la política. Entonces, las relaciones se vinculan longitudinalmente para producir un resultado de política pero solo durante el proceso de implementación y no se extienden durante más tiempo, de ahí que lo suyo es claramente un modelo *top down* (1975, 474).

1.2.1.3. El enfoque sucesivo.- Daniel Mazmanian y Paul Sabatier

Daniel Mazmanian y Paul Sabatier (1979, 1980), toman elementos de los dos enfoques previos y también establecen una clara diferenciación entre el momento de la formulación, caracterizado por la identificación del problema, objetivos e instrumentos a ser implementados; y, el de la implementación, en el que se ejecutan las ideas en varias etapas que van desde la aprobación de la ley hasta su acatamiento, percepción de impactos y la revisión de la norma. Esta distinción, ubica a los autores dentro del modelo *top down*, pero lo característico de su teoría es que, al mismo tiempo, reconocen una suerte de retroalimentación en el proceso (Hill y Hupe 2002, 49-50).

De acuerdo con esta afirmación, los autores destacan seis variables necesarias para que una política no falle en su implementación: (1) objetivos claros y consistentes, como lo proponían Van Meter y Van Horn, que proporcionen suficientes recursos legales y estándares de evaluación a los implementadores; (2) una teoría causal adecuada, a través de la jurisdicción y medios políticos apropiados; (3) un proceso legalmente estructurado, mediante la integración jerárquica con y a través de instituciones, sanciones e incentivos para superar cualquier tipo de resistencia; (4) implementadores comprometidos con los objetivos de la política y con habilidades para emplear los recursos disponibles, (5) apoyo político tanto de autoridades como de grupos de interés durante el proceso; y, (6) la importancia del contexto, de manera que los cambios en las condiciones socioeconómicas no menoscaben sustancialmente el apoyo político o la teoría causal (Sabatier 1986, 23-24).

En resumen, Mazmanian y Sabatier atribuyen las fallas de implementación principalmente a la falta de claridad e inconsistencia en los objetivos, la pérdida de vista del nivel macro, las variables políticas y el contexto. Por esta razón, proponen un escenario de ‘coherencia legal’ que integre objetivos claros y estructuras de implementación simples, sin dejar de lado el control normativo, las condiciones socio-económicas y la opinión pública (1980, 538).

1.2.1.4. Expectativas contra resultados.- Michael Howlett

Asimismo, Howlett establece que las fallas de implementación son el resultado de una falta de correspondencia entre las expectativas del gobierno y las condiciones reales de la política, a más de ‘la capacidad limitada de análisis de políticas’, tanto de entidades gubernamentales como no gubernamentales; entendiéndose como las tareas de los actores relevantes que intervienen tanto en el diseño y la implementación de la política, como en la gestión del proceso de la política (Howlett 2009, 153).

En la misma línea, indica que el éxito de la política depende de tres factores: (1) que los objetivos de la política sean coherentes; (2) que las preferencias de implementación, las herramientas de políticas y las calibraciones de dichas herramientas también sean consistentes; y, (3) que los objetivos de la política, las preferencias de implementación, los instrumentos de política y las calibraciones de herramientas sean también congruentes y convergentes (2009, 73).

Al analizar las fallas en el proceso de implementación de políticas, Howlett señala que la administración pública, la ley y la gestión pública han sido comúnmente calificadas como las

fuentes de desajuste (2012, 546). Cuando la capacidad de control del gobierno y de aprendizaje de los implementadores o los recursos humanos son limitadas conducen a que una política sea muy difícil de implementar (Howlett 2012, 547). Entonces, para que las políticas generen los resultados esperados durante su implementación, depende de la capacidad de control como de organización del gobierno (Meier and Bohte, 2003 en Howlett, 2012).

De esta manera, es necesario aclarar que a pesar de la relevancia teórica que se ha otorgado al enfoque *top down* en esta sección, no se hará uso del mismo en esta investigación, debido a que la mayoría de estudios han profundizado en la implementación de políticas públicas de este tipo. Lo que se busca es hilar fino en las fallas implementación interorganizacional partiendo de una distinción más *bottom up*, centrada en el rol de los actores y la capacidad de aprendizaje de estos, misma perspectiva que se profundizará en el segmento ulterior.

1.2.2. Segunda generación.- ¿Un cambio realmente sustancial?

De acuerdo a lo descrito anteriormente, emerge la perspectiva *bottom up* como crítica al fundamentalismo vertical y las debilidades de la concepción *top down*, a finales de los años 70 e inicios de los 80. A diferencia de este último enfoque, los *bottom uppers* indican que el uso del enfoque *top down* se dificulta en escenarios donde no existe una política o agencia dominante, por lo que se hace necesario: (1) analizar la multiplicidad de actores que interactúan a nivel operacional, (2) sus iniciativas y estrategias para alcanzar objetivos o resolver un problema particular. Asimismo, señalan que debido a que las agencias suelen participar en varias fases de la política se produce una acción y reacción constante, por lo que (3) los límites entre las etapas de formulación e implementación tienden a desaparecer (Sabatier 1986, 22, 30-31).

Por lo tanto, con los modelos de abajo hacia arriba se busca “construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas [desde el nivel donde se presenta el problema y a partir de comportamientos basados en] la espontaneidad, capacidad de aprendizaje, adaptación y concertación” (Roth Deubel 2007, 109-110).

En los estudios enfocados en los actores locales y la ‘desviación’ de estos hacia sus fines, sobresalen los trabajos de Lipsky (1971), Berman y McLaughlin (1976), Elmore (1979), Barrett y Fudge (1981), Hjern y Hull (1982) (Sabatier 1986, 22), entre otros.

1.2.2.1. Michael Lipsky.- *The Street-level bureaucracy*

En contraste con los modelos *top down*, Lipsky tomó como punto de partida para su análisis al individuo dentro de la organización y contribuye con la caracterización de trabajadores de *street-level* o ‘burócratas de primer nivel’, refiriéndose a quienes están en contacto directo con la gente en la prestación del bien o servicio. Destaca que los aspectos que favorecen al éxito de la implementación son: (1) normas claras y concisas; (2) la participación y el apoyo ciudadano en las primeras etapas de la formulación; (3) recursos y asistencia técnica para el nuevo personal; y, (4) mecanismos de monitoreo (Lipsky y Weatherley 1977,179).

Con base en estos supuestos, el autor indica que las rutinas que estos funcionarios establecen y los mecanismos de los que hacen uso para enfrentar las incertidumbres y presiones se convierten en políticas públicas que se ejecutan, lo cual lo ubica como un *bottom upper*. De igual modo, establece que durante la implementación dichos trabajadores ejercen discreción bajo un control jerárquico que aumenta su tendencia a estereotipar y no focalizar las necesidades de la gente a las que afecta la política, lo cual genera fallas propias del proceso, debido a que los burócratas funcionan como engranajes del sistema oprimidos por la burocracia en la que se desenvuelven, especialmente cuando las decisiones solo se toman a nivel de las cúpulas sin analizar la posición de la burocracia de primer nivel (Lipsky 1980, 52).

1.2.2.2. Richard Elmore.- *Backward mapping*

Las contribuciones de Lipsky y otros estudios, fueron vitales para el marco analítico de *backward mapping* de Elmore, quien destaca que las organizaciones funcionan como el mejor vehículo para la implementación debido al carácter de autoridad que las instituye (Elmore 1979, 601). De aquí parte el modelo retrospectivo, de que el punto crucial del problema se encuentra en la base jerárquica. Es decir, mientras más cerca se esté al problema, mayor es la capacidad que se tiene para influir en él y determinar su rumbo. La resolución así, no depende del control jerárquico sino de la discrecionalidad, entendida como la capacidad de llevar el problema a su punto más inmediato para poder modificarlo (Elmore 1982, 19 en Roth Deubel 2007, 127).

En esa línea, cada nivel de la organización está consciente de qué se requiere y de cuál es el impacto de cada acción particular destinada a alcanzar los objetivos de la política. Esto implica que los responsables políticos no deben buscar el control o el cumplimiento, mas

bien, (1) aprovechar los recursos humanos y (2) la inventiva, permitiendo a los burócratas utilizar su experiencia profesional al máximo y apoyarlos mediante (3) ‘el uso estratégico de los fondos’ (Elmore 1978, 605).

1.2.2.3. Benny Hjern et al.- Una alternativa intersubjetivamente fiable

Reconociendo las debilidades de la perspectiva *top down*, Benny Hjern, David Porter, Ken Hanf y Chris Hull trabajan a las estructuras de implementación “formadas a partir de un conjunto de organizaciones y a través de un proceso de auto-selección consensual” (Hjern y Porter 1981, 220), donde los actores toman decisiones y llevan a cabo acciones sin suponer las estructuras jerárquicas dentro de las cuales ocurren los procesos (Hill y Hupe 2002, 54).

En este modelo, la atención se concentra en las diferentes áreas de la política que envuelven una multiplicidad de actores públicos y privados. Asimismo, el punto de inicio no es el programa o la ley, sino los actores locales, nacionales y regionales y la identificación de la red de aquellos que están envueltos en la entrega del servicio (‘estructura de implementación’), sus objetivos, estrategias, actividades y contactos (Hjern y Porter 1981; Sabatier 1986, 32).

Con una similar visión, es también importante referirse a Susan Barrett y Colin Fudge (1981), quienes manifiestan en su obra *Política y Acción*, una variable adicional a la perspectiva de Hjern, y es que la acción depende de un ‘orden negociado’, de compromisos entre personas en diversas partes de la organización, u organizaciones relacionadas, de un vínculo dinámico entre la política y la acción que está sometido a los actores. Se podría inferir que para Barrett y Fudge, la formulación y la implementación son procesos interdependientes (1981, 251). No obstante, la implementación se convierte en proceso interactivo y negociativo, un *continuum* política/acción, entre los que tratan de poner en práctica la política y aquellos sobre los cuales depende la acción (1981, 251), lo cual ubica a los autores dentro del enfoque *bottom up*.

Con estos antecedentes, es importante enfatizar que para finalidades de este estudio se trabajará especialmente con este último enfoque *bottom up*, partiendo de Benny Hjern et al. (1981) y el aporte de Barrett y Fudge (1981), debido a que se busca centrar el análisis en la implementación interorganizacional de la política, con un foco de especial atención en el comportamiento de los implementadores. De esta manera, se profundizará en la variable referente a la (in)capacidad de aprendizaje de los actores, su adaptación y consenso en cuanto a la implementación de la política, variable que será desarrollada a profundidad posteriormente.

1.2.3. Tercera generación.- La conciliación hacia modelos híbridos

La variedad de políticas y la falta de elementos generales que permitan contar con una definición concertada sobre la implementación y sus criterios de evaluación no han permitido, a pesar de los amplios estudios realizados, que se establezca la superioridad de un modelo determinado sobre los demás. Por este motivo, la implementación debe ser concebida de forma “amplia, flexible y multidimensional” (Ingram en Roth Deubel 2007, 127). Para tal efecto, los modelos híbridos se presentan como una alternativa que agrupa ciertas contribuciones como resultado del debate entre las concepciones *top down* y *bottom up*.

1.2.3.1. Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky.- La implementación como evolución

Con el aporte de Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky (1984) en su obra *Implementación como Evolución* entraría en cuestión el enfoque ‘racionalista’ que habría sido desarrollado previamente con Pressman (1973, 1983). En esta ocasión, se destaca que la formulación y la implementación son procesos interactivos que cambian y se adaptan constantemente, en términos de aprendizaje, adaptación y exploración (Hill y Hupe 2002, 44-45), donde los dos enfoques en debate necesitan encontrar un punto de equilibrio. Es decir:

[...] En un extremo, tenemos la ideal del tipo ideal de la política perfectamente formada; sólo requiere de la ejecución, y los únicos problemas son los de control. En el otro extremo, la idea de política es sólo una expresión de principios básicos y aspiraciones... En medio, donde vivimos, es un conjunto de más o menos desarrolladas potencialidades incrustadas en partes de la legislación, las decisiones judiciales y los planes burocráticos. Este terreno de potencialidad es al que llamamos el territorio de análisis de la implementación” (Majone y Wildavsky 1984, citados en Younis 1990, 10).

Es así que los autores proponen un modelo basado en objetivos y recursos (*top down*), pero que se retroalimenta constantemente, por lo que el modelo racional de implementación se ve limitado y las líneas entre formulación e implementación, difusas (*bottom up*). En ese sentido, tomando en cuenta que resulta complicado aislar las decisiones de política, es preferible hablar de acción y reacción (Barrett y Fudge, 1981); y porque las políticas cambian a medida que se implementan, es mejor hablar de la evolución de la política (Majone y Wildavsky, 1984).

1.2.3.2. Paul Sabatier.- Del análisis crítico a la síntesis

Paul Sabatier (1986) realizó un análisis comparativo bastante detallado entre el enfoque *top down* de su trabajo conjunto con Mazmanian (1980) y la perspectiva *bottom up* de la obra de Hjern et. al (1981). Este trabajo, permitió establecer las principales diferencias, fortalezas y debilidades entre las dos perspectivas (tabla 1).

Tabla 1. Comparación entre los enfoques top down y bottom up

	Top down (Sabatier y Mazmanian)	Bottom up (Hjern et. al)
Enfoque inicial	(Central) decisión del Gobierno	Estructura de implementación local enmarcada en un ámbito de la política
Identificación de los principales actores en el proceso	De arriba hacia abajo y del Gobierno al sector privado (aunque la importancia conectada a la teoría causal también requiere comprensión exacta de la estructura de incentivos del grupo objetivo)	De abajo hacia arriba
Criterio de evaluación	Se centra en el grado de consecución de los objetivos formales (cuidadosamente analizados). Puede mirar a otros criterios políticamente significativos y consecuencias no deseadas, pero estos son opcionales.	Mucho menos claro. Básicamente cualquier cosa que el analista decide que es de alguna manera relevante para la cuestión de política o problema. Ciertamente no requiere un análisis cuidadoso de la decisión(es) oficial del gobierno
Enfoque global	¿Cómo funciona un sistema (top) encaminado a cumplir los resultados deseados de los políticos?	Interacción estratégica entre múltiples actores en una red de políticas.

Fuente: Adaptación de Sabatier 1986, 33.

Con este antecedente, el autor indica que las fortalezas del enfoque de Hjern et al. son: (1) constituye una metodología explícita y replicable para identificar una red de políticas, a través de contactos; (2) permite evaluar la importancia relativa de una variedad de programas gubernamentales *vis-a-vis* con las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado en la solución de los problemas; (3) al no centrarse en el logro de objetivos, reconoce otro tipo de consecuencias no previstas inicialmente; (4) este enfoque es capaz de hacer frente a una multitud de programas públicos y privados; y, (5) de lidiar con la interacción estratégica a través del tiempo mejor que los *top downers* (Sabatier 1986, 34).

Las debilidades de la concepción *bottom up* aparecen en contraste con la perspectiva de Mazmanian y Sabatier (1980), siendo estas: (1) el enfoque en los objetivos y estrategias de los actores -periferia- puede subestimar la influencia indirecta del centro sobre estos, a través de su capacidad de afectar a la estructura institucional en el que operan los individuos; (2) tomar la presencia de los participantes en una estructura de implementación dada, sin examinar los

esfuerzos anteriores de varios individuos para lograr esa participación; (3) debido a que se basa en gran medida en las percepciones y las actividades de los participantes, el modelo se vuelve su prisionero, por lo que es imprescindible que esté relacionada mediante una teoría explícita a los factores sociales, económicos y legales que estructuran la percepción, recursos y participación de los actores (Sabatier 1986, 34-35).

Se concluye que en enfoque *top down* tiene una ventaja comparativa en situaciones en las que (1) existe una institución o programa público dominante en determinada área de la política o, (2) cuando los fondos de investigación son muy limitados. Por el contrario, el enfoque *bottom up* es más apropiado en situaciones en las que (1) no hay ninguna pieza legislativa o actor dominante, sino más bien un gran número de actores independientes del poder, o (2) cuando uno está interesado principalmente en la dinámica de las diferentes situaciones locales (Sabatier 1986, 36).

Podría decirse entonces que enfoque *top down* se preocupa por la efectividad de un programa gubernamental específico y por la habilidad de las autoridades electas para guiar y constreñir el comportamiento de los burócratas y grupos de interés. Por otra parte, la concepción *bottom up* se incumbe mayormente en la precisión de las estrategias de los actores interesados en un problema de política y en el entendimiento resultante de la interacción entre actores en un sector específico de la política (Sabatier 1986, 36).

1.2.3.3. Richard Elmore. - *Forward y backward mapping*

Más tarde, Richard Elmore manifestó que “en la mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (Elmore 1993, 186). En ese sentido, el autor intenta combinar su trabajo anterior sobre *backward mapping (bottom up)*, con su trabajo de *forward mapping (top down)*, argumentando que los responsables políticos deben tener en cuenta tanto los instrumentos de política y otros recursos a su disposición (*forward mapping*), como la estructura de incentivos de los grupos destinatarios finales (*backward mapping*), porque el éxito del programa depende de engranar los dos (Sabatier 1986, 37).

De este modo, los cuatro modelos de implementación que desarrolla son, los dos primeros, enmarcados en la concepción *top down*, son: (1) La implementación como administración de sistemas, cuyas fallas radican se atribuyen al sistema federal que se manifiesta en la ausencia de un “conjunto de controles administrativos y de sanciones sociales” que permita ejercer influencia de la autoridad sobre las agencias que están en otros niveles de gobierno y que

hagan responsables a las unidades referidas de su propio desempeño, lo que ocasiona que las líneas de autoridad se vuelven difusas y se producen fallas (Elmore 1993, 199). (2) La implementación como proceso burocrático, donde sus fallas son el resultado de dos factores: la autonomía y la rutina burocrática, que provocan resistencia al control jerárquico. A diferencia del modelo previo, que toma al control y la sanción como fundamentos del éxito de la política; en este modelo dichas medidas no bastan porque la burocracia se resiste debido a las competencias que ha adquirido producto de la rutina, las cuales han terminado otorgándole autonomía (Elmore 1993, 206 207).

Al contrario, a diferencia de los modelos anteriores, en (3) la implementación como desarrollo organizacional, las fallas de implementación no se conciben desde la cúspide de las jerarquías hasta las bases (*top down*), sino que son consecuencia de la falta de compromiso y consenso entre quienes implementan la política debido a la ausencia de ‘motivación individual y cooperación interpersonal’ (*bottom up*). De tal forma que el éxito de la política se debe a la “creación de consenso [...] y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación”. Entonces, una de las razones por las que las políticas fallan es que, por lo general, los implementadores no son incluidos en el proceso de formulación porque los administradores de alto nivel no los escuchan (Elmore 1993, 220). Esto ocasiona que esos actores traten de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja (Aguilar y Lima en Peña, 2013: 411). Finalmente, (4) la implementación como conflicto y negociación, define al éxito de la implementación como relativo, dependiendo de los objetivos y la posición que cada una de las partes tiene respecto a la política. Es decir, en contraste con los tres modelos desarrollados anteriormente, donde el éxito dependía de “una concepción común de la política en la cual coincidieran todos los participantes involucrados en el proceso”, en el presente, para superar las brechas debe existir “la ausencia de mecanismos de coordinación [...] externos a los mismos actores” (Elmore 1993, 237).

1.2.3.4. Richard Matland.- Los contextos

Richard Matland (1995, 145), autor que se ha preocupado por análisis institucionales y sus preferencias para determinar los resultados de política, parte por indicar que los estudios *top down* y *bottom up* sobre implementación han sido amplios. De este modo, conceptualiza a la política como:

La política puede definirse como las actividades programáticas formuladas en respuesta a una decisión de autoridad. Estas actividades son los planes del diseño de políticas para la realización de los deseos expresados por una organización de legitimación, ya sea un legislador, un agente judicial o un órgano ejecutivo (Matland 1995, 154).

Con esta referencia, es necesario destacar el factor de la autoridad en cuanto al diseño de la política y la ambivalencia entre los procesos de formulación y de implementación como referentes de las brechas de implementación. Sin embargo, es necesario destacar que el autor pone en relieve que la mayoría de estos estudios han excluido una premisa sustancial: *la estructura*.

Es así que el autor sugiere centrarse en las cualidades de las políticas para determinar la aplicación de uno u otro enfoque, evitando la combinación entre ambos ya que puede problematizar su análisis. Por este motivo, realiza una caracterización a partir de dos particularidades de las políticas: (1) el nivel de ambigüedad y (2) el nivel de conflicto.

La ambigüedad está directamente relacionada con la implementación, en razón de que tiende a hacer delegación de la discreción probable, tanto de la toma de decisión como del proceso de implementación de la política, hacia los diversos actores. Con la ausencia de metas conflictivas, la ambigüedad se eleva. Por el contrario, cuando los procesos de diseño e implementación no se encuentran del todo armonizados en cuanto a sus objetivos y existen diferentes perspectivas respecto a los dos momentos, reflejándose un deseo de control, ausencia de consenso y actores que demandan derechos jerárquicos, se eleva el nivel de conflicto (Matland 1995, 150 – 152).

Con estos antecedentes, la importancia que recae sobre estas dos variables permiten que Matland (1995, 160 – 163) ubique a la ambigüedad y el conflicto como factores teóricos cruciales para el proceso de implementación. Consecuentemente, el autor desarrolla su modelo a partir de estas dos variables y su alcance (alto y bajo) para establecer cuatro paradigmas de implementación de políticas.

En tal virtud, el primer escenario es el de la implementación administrativa, la cual se produce cuando hay un nivel de ambigüedad y conflicto bajos. Aquí, los medios (recursos) y fines (objetivos) están claramente definidos. Por ejemplo, un beneficio social como un subsidio familiar con una aceptación general del caso para ello que haga la implementación más simple. El segundo tipo, es la implementación política, la cual se da cuando el nivel de ambigüedad es bajo y el conflicto alto. En este caso, los objetivos están claramente definidos

pero no responden a los intereses de todos los actores, por lo cual el poder juega un rol determinante para la implementación. Se puede ejemplificar este tipo de implementación puede ser la privatización de la seguridad social o de los servicios de salud, en los cuales, en cara a la resistencia, el gobierno puede todavía implementar el cambio o la política. Por otro lado, la implementación experimental se produce cuando el nivel de ambigüedad es alto y el de conflicto, bajo. De manera que los objetivos desde la etapa de formulación no están claramente definidos, este hecho reduce, en consecuencia, el nivel de conflicto y la implementación se facilita de acuerdo al criterio de los actores y el contexto. Por ejemplo, medidas focalizadas para tratar de combatir la inequidad donde hay una aceptación general para el efecto, pero incertidumbre acerca de cuán efectiva podría resultar la medida. Por último, está la implementación simbólica, que implica un nivel alto de ambigüedad y conflicto. Se entiende que los objetivos y medios no están claramente definidos por lo que los grupos de interés u otros actores que tengan los medios y fines necesarios, serán los que determinen la implementación de la política. Podría ser el caso de la legislación implementada para la igualdad de la remuneración, políticas o medidas que son a menudo impugnadas y en las cuales las definiciones se basan en comparaciones complejas de actividades (Matland 1995, 161 -170; Hill y Varone 2014, 143, 217 – 128) (tabla 2).

Tabla 2. El conflicto y la ambigüedad en la implementación.

Ambigüedad	Conflicto		
	Bajo		Alto
	Baja	Implementación administrativa	Implementación política
	Medios	Recursos	Poder
	Tipo de política	Distributiva (Ej. Beneficios sociales con aceptación general)	Redistributiva (Ej. Privatización de la salud o de la seguridad social).
	Alta	Implementación experimental	Implementación simbólica
	Medios	Contexto	Fuerzas de coalición
Tipo de política	Regulatoria (Ej. Medidas localizadas para combatir la inequidad en salud).	Constitutiva (instituciones) (Ej. Ley para la igualdad de remuneración).	

Fuente: Adaptado de Matland 1995, 160 y Hill y Varone 2014, 143.

Lo interesante de la distinción realizada por Matland es que puede ser tanto una caracterización subyacente de implementación para un ámbito general de una política como una caracterización específica para la implementación de cualquier política (Hill y Varone 2014, 143).

Concluyendo esta sección, es importante recalcar que en los últimos años, la mayoría de escritores sobre implementación instruyen que se debe considerar las dos concepciones, *top down* y *bottom up* cuando se estudia la implementación de políticas y cualquiera de sus aspectos (Barret y Fudge 1981). De acuerdo a lo dicho con anterioridad, en el presente estudio se partió de un enfoque *bottom up* para analizar las fallas de implementación. Esto en razón, del tipo de política que se va a analizar que es de corte social, redistributiva y que se implementa desde varios actores, por lo que el objetivo es analizar las sinergias y relaciones entre los implementadores para determinar las brechas en el proceso.

1.3. Las fallas de implementación a partir del enfoque *bottom up*

La revisión teórica realizada, ha permitido inferir que las condiciones y elementos que provocan que una política falle en su implementación, son variados y dependen de diversas posturas y factores, tanto inherentes como ajenos a la misma política. En ese sentido, este análisis busca involucrarse en el proceso de implementación para determinar las brechas del proceso y sus causas.

Lo que pasa entre la determinación de los objetivos de la política y la transformación de estos en cambios en el mundo real constituye la implementación. Este proceso involucra dinámicas de poder y multiplicidad de actores que buscan tener cierto tipo de control, por lo menos en su área de acción. Con este antecedente, es necesario entender que “una política en cualquier campo o esfuerzo, es sólo tan buena como su implementación” (Younis 1990, 15).

Sin embargo, aunque las deficiencias de las políticas han sido, habitualmente atribuidas al proceso de implementación, los factores que mayormente se destacan como causantes del fallo se encuentran insertos en la ‘decisión gubernamental’ y sus deficiencias técnicas o teóricas que plantean una estrategia defectuosa que termina por provocar un efecto adverso al esperado (Aguilar 1993, 33); y, a un diseño político inadecuado debido a una mala identificación y selección de instrumentos y condiciones institucionales (Fischer 2007, 51-52, 101).

Este hecho, lleva a establecer que “el éxito o fracaso de las políticas públicas se halla en la estructura institucional de las relaciones intergubernamentales, que involucra un ajuste, una adaptación multilateral y la capacidad del gobierno central para influir, coordinar y articular acciones con los niveles subnacionales” (Montenegro 2015, 25).

Al respecto, cabe hacer una distinción entre *output* y *outcome* para comprender lo que es una falla o una brecha de implementación. Un *output*, se podría decir, es lo que los funcionarios del gobierno hacen con el fin de dar efecto a las intenciones de la política de gobierno, una inclinación más *top down*. Por su parte, un *outcome* es lo que en efecto pasa en el mundo real cuando los funcionarios ejecutan la acción, una noción más *bottom up*. En este trabajo se buscará inscribirse en los dos aspectos, pueden existir brechas entre el *outcome* y la ‘intención’, entendidas como las divergencias entre los objetivos planteados y los resultados; como entre el *output* y la ‘intención’, es decir, el proceso en el que los actores convierten las intenciones en acciones, y cómo es que esto sale mal (Younis 1990, 15).

En consecuencia, las fallas de implementación han sido atribuidas a estas determinantes en la mayoría de estudios. No obstante, estas afirmaciones parten de una base teórica *top down* y constituyen, generalmente, factores *a priori* en cuanto a causas de fallas de implementación.

Por este motivo, no se buscó profundizar en los mencionados factores, tampoco con esto se pretende descartarlos como fuentes de fallas. Sin embargo, las evidencias anteriores ratifican la necesidad de construir un modelo que permita abarcar las variables que integren de manera holística el objeto de estudio. Para tal efecto, en la presente investigación, se hará uso de una de las variables explicativas del enfoque *bottom up* de estructuras de implementación, siendo estas: la (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores en la implementación de políticas públicas.

Se trabajó principalmente con el modelo *bottom up* de Benny Hjern et. al (1981) y el aporte de este último con la variable de ‘orden consensuado’ de Barret y Fudge (1981) para el análisis de fallas de implementación, como se indicó anteriormente. Las dos perspectivas son complementarias y podrían asumirse como una sola.

Al respecto, los autores destacan el hecho de que el estudio de la implementación de políticas no es un análisis unilateral de la administración pública. Por el contrario, se centran en los arreglos y procedimientos de una constitución viva entre los actores públicos y privados que implementan la política, como punto de partida, más que en una organización constitucional formal (Hjern y Hull 1982).

Asimismo, los aportes de Hjern et. al (1981) y Barret y Fudge (1981) son pertinentes porque se enfocan en la estructura para describir y evaluar la implementación y administración de políticas a través de una unidad multiorganizacional de análisis. Es decir, los programas son ejecutados por grupos de las organizaciones públicas y privadas y la estructura de

implementación es la entidad administrativa de la cual se valen estos múltiples implementadores para llevar a cabo los objetivos de la política. Un análisis organizacionalmente arraigado e individual es inadecuado para racionalizar las actividades entorno a la implementación de políticas (Hjern y Porter 1981).

En ese sentido, la lógica central de su argumento es que para un programa o una política funcione efectivamente, por lo general, se vale de varios actores. A pesar de que Pressman y Wildavsky (1973) reconocieron el rol de múltiples organizaciones del *sector público* previamente, ellos aún perseguían una lógica de implementación *top down*, al contrario de Hjern et al que hacen hincapié en las interacciones estructuradas entre los actores públicos y privados (Peters 2014, 131 – 132).

Finalmente, a esta estructura de implementación entre múltiples organizaciones se incluye la variable del ‘orden negociado’ entre los múltiples actores que quieren implementar la política y aquellos que dependen de la política de Barret y Fudge. La política no es constante, es mediada por actores que pueden tener diferentes presunciones de quienes formulan la política. En esta medida, la política sufre algunos cambios derivados de la interpretación de los actores, como consecuencia de lo que ocurre en el medio ambiente de la implementación y fuera de ella. Por esa razón, la política no necesariamente debe venir desde arriba, puede ser una respuesta a las presiones y problemas experimentados en el campo, entre varios actores (1981, 12 – 25).

Las capacidades estatales, entendidas como “la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semi-autónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de la política pública” (Isuani 2007, 12), se dificultan. En esta afirmación son dos los elementos que entran en juego. El primero es la capacidad de coordinación que tiene el conjunto de actores involucrados y el segundo es la capacidad de estos para desempeñar funciones gerenciales esenciales en la implementación, tanto administrativas como políticas.

Es así que los problemas administrativos de poner en marcha políticas provocan que la implementación se convierta en un ejercicio de diagnóstico de incentivos mal alineados y en una deficiente capacidad de organización. Dichos problemas son más evidentes cuando las políticas se abordan desde distintos niveles de gobierno y, además, constituyen una mezcla de acciones coordinadas con actores no gubernamentales, provocando que los límites de autoridad y control sean difusos, los compromisos políticos insuficientes y la gobernanza poco efectiva. En definitiva, subraya que la negociación y adaptación de los intermediarios,

son necesarias para alcanzar acuerdos entre los actores relevantes y lograr el éxito de implementación de las políticas marcadas por los altos costos de información y un alto grado de conflicto (May 2014, 3).

En cuanto a la capacidad de aprendizaje de los actores, se hace referencia a Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky (1984, 1998) quienes destacan el aprendizaje y adaptación de los actores como una cuestión vital en la implementación de la política:

[...] el problema central de la implementación no reside en que los implementadores se ajusten al plan de acción prescrito, sino en el proceso de implementación de como resultado un consenso en cuanto a las metas, así como una autonomía individual y un compromiso con el plan de acción por parte de quienes deben llevarlo a cabo (Majone y Wildavsky 1998, 268).

A este respecto, la implementación como evolución se refiere al aprendizaje, adaptación y compromiso, a una noción mínima de racionalidad que tienen los actores como requisito para el cumplimiento de los objetivos de la política durante la implementación, a partir de un análisis y retroalimentación de las experiencias adquiridas en el pasado para una interpretación y aplicación más adecuada de la política en el presente.

En ese sentido, tomando como base el enfoque *bottom up*, en este trabajo se realizó un estudio de caso para analizar las fallas que se presentan en la etapa de implementación de la política pública de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar, a través de la modalidad de acogimiento institucional en Ecuador.

La protección especial constituye el conjunto de acciones, políticas, planes y programas dirigidas a atender a las situaciones especiales de amenaza o vulneración de derechos en las que se encuentran las personas y o familias (maltrato, trabajo infantil, mendicidad, violencia sexual, acoso, abandono, movilidad humana, menores infractores, entre otros), en especial aquellos grupos de atención prioritaria, para que el ejercicio de sus derechos, les sean restituidos de manera integral y permanente (MCDS 2015a, 3). Dicha política es implementada dentro de una estructura interorganizacional por lo que se tomó como modelo de análisis al enfoque de redes a partir del modelo híbrido de Marsh y Smith (2000) y Ben Kisby (2007).

1.4. Estudio de caso

¿Por qué trabajar metodológicamente sobre la selección de un caso? En el presente trabajo se realizó el examen interno de un caso en particular debido a que permite explorar a detalle la operación de los mecanismos causales en casos individuales, por lo que es pertinente en virtud

de las siguientes razones: 1) constituye una metodología potencial para alcanzar una validez conceptual alta; 2) contribuye con procesos fuertes para encontrar nuevas hipótesis; 3) tiene valor como un medio útil para examinar de cerca el rol hipotético del mecanismo causal en el contexto de casos individuales; y, 4) cuenta con la capacidad para abordar la complejidad causal (George y Bennet 2004, 25).

De esta manera, un estudio de caso es útil para obtener conocimiento amplio sobre un fenómeno determinado para probar la teoría que será aplicada y, al mismo tiempo, para descartar teorías inadecuadas. Examinar la realidad del objeto de estudio, sin dejar de lado su contexto, promueve la generación premisas hipotéticas y su aplicabilidad en circunstancias y/o situaciones importantes. Es así que:

Con el estudio de casos se pretende encontrar nuevas evidencias o situaciones de un fenómeno, la diferencia de lo que se está estudiando con su universo, la formulación de nuevas teoría de la realidad social, lo que se busca es encontrar las respuestas a preguntas en un escenario y momento dado, de ahí que no son formulaciones de verdades universales (Castro 2010, 32).

Castro resalta la importancia para estudiar un caso que puede llevar a la formulación de nuevas teorías que sirven para responder cuestiones a través de una descripción intensiva, y holística de casos son particularistas y heurísticos. En esta medida, se analizó un caso individual mediante dos técnicas de selección: caso 'típico' y caso 'crucial'. Un estudio de caso 'típico' debe cumplir con las características de representatividad y variación causal. Al ser representativo, tendrá la capacidad de reproducirse en un universo más amplio; y, la causalidad, le otorgará relevancia teórica (Gerring 2008, 645). A través de la causalidad, se puso a prueba la hipótesis y se muestra la relación de asociación simétrica entre causas (X) y efectos (Y), la cual permitió que se hallen las conexiones entre eventos para abrir la *caja negra de la política*.

No obstante, debido a que el caso 'típico' generalmente se usa en análisis inductivos, se complementará esta técnica con un estudio de caso 'crucial'. A diferencia del caso 'típico', este es más o menos propenso a exhibir un resultado dado a partir del análisis deductivo. Se llevó a cabo una evaluación cualitativa de la crucialidad relativa para probar (o no) la hipótesis, aunque a menudo es difícil de evaluar. El uso de esta técnica responde a que se buscó cumplir una predicción teórica, es decir, encajar estrechamente el caso a una teoría en la que se tiene confianza en su validez (Gerring 2008, 645-647). Poner a prueba la teoría es el fuerte de esta técnica.

Sin embargo, el estudio de caso tiene sus complejidades, entre las cuales se encuentran: 1) sus conclusiones tentativas en relación a qué tanto afecta una variable en el resultado de un caso en específico o cuánto es la contribución de un resultado en varios tipos de caso; 2) determinar el peso causal relativo de las variables puede ser difícil de hacer con precisión en un solo caso o en un pequeño número de casos; 3) a pesar de tener un argumento o resultado plausible, este resultado de un caso particular no se traduce automáticamente en una demanda general causal en los demás casos (George y Bennet 2004, 25). Se minimizó el peso de estos riesgos en la investigación a partir del enfoque de redes de política.

1.5. Redes de política

El modelo de análisis empleado en este estudio se realizó a partir del enfoque de redes de política, en razón de que en el problema los gobiernos buscan implementar sus esfuerzos a través de estructuras de colaboración interinstitucional; el rol de las organizaciones no gubernamentales, con o sin fines de lucro, es grande y creciente; y, la multiplicidad de vínculos del gobierno con otros actores es evidente (O'Toole 1997, 46).

Es así que las redes constituyen “patrones de dos o más unidades en los cuales no todos sus componentes principales están alineados dentro de una sola matriz jerárquica”, de modo que los actores de la red se encuentran insertos en burocracias que se conectan con otras organizaciones que están fuera de la autoridad formal (O'Toole y Hall 2000, 187).

Para comprender de mejor manera estas definiciones, es imprescindible volver a los conceptos básicos, debido a que el uso formal de las redes de política como metodología, es relativamente nuevo, en estricto sentido. De tal suerte, el debate que gira en torno al ‘poder’, al actor dominante, que ha sido una constante que es imprescindible tomar en cuenta.

El debate en torno al poder data de siglos. Sin embargo, se partió de los años sesenta, década en la cual se perciben más fuertemente los elementos que dieron origen al estudio formal de redes de política. Entonces, en esos años, el modelo dominante era el del ‘triángulo de hierro’ (Lowi 1969; Hecló 1978, 263); entendido a una triada de participantes autónomos y fijos del Ejecutivo, el Congreso y los grupos de interés como quienes controlaban las relaciones de poder. Los triángulos de hierro se caracterizan por programas públicos estrechos y reducidos, alineados a los intereses económicos de cada uno de los grupos de actores.

No obstante, debido al abultamiento de la agenda pública y el reducido aumento de la maquinaria administrativa, el incremento de intermediarios que trajeron al escenario preocupaciones por las políticas por fuera del gobierno, más y mayores exigencias ciudadanas

y cambios importantes en la composición política y administrativa; los triángulos de hierro ya no satisfacían las necesidades estructurales ni coyunturales del sistema, por lo que se produjo una transición hacia a un nuevo sistema, las redes de asuntos, entre finales de la década de los años sesenta y setenta (Heclo 1978, 259 – 263).

Las ‘redes de asuntos’ desarrollada por Heclo restablecen la “conexión entre política y administración [...] desde la elaboración de la agenda gubernamental y la definición de los asuntos públicos hasta la posible evaluación de las políticas públicas” (1978, 257). Aquí, se destaca que cada vez es mayor el número de agentes individuales y colectivos, públicos y privados, involucrados en la intensidad y orientación de las asignaciones, actividades y regulaciones gubernamentales y en el ciclo mismo de las políticas públicas. En tal virtud, los participantes no se restringen, pueden ser de todo tipo y comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública.

Más específicamente, entre las características principales de la red de asuntos se encuentran: 1) un gran número de participantes con compromiso intelectual o emocional; 2) los límites de la red son difusos por lo que se produce una entrada y salida constante de participantes; 3) los intereses materiales están en segundo plano; 4) entre los grupos de intereses se ubican individuos internos y externos al gobierno; 5) nadie controla las políticas, el liderazgo lo tienen los ‘políticos de políticas’ que se distinguen por ser una combinación entre políticos y ejecutivos técnicos con conocimiento en el tratamiento de asuntos y habilidad para moverse entre redes, ‘expertos en manejar expertos’; 6) pueden o no formar grupos de acción o creencias comunes; 8) los miembros actúan en varios niveles; y, 9) participan de una red de problemas (Heclo 1978, 264 – 271).

Se entiende entonces que, a diferencia de los triángulos de hierro, las redes de asuntos vinculan al Congreso con el Ejecutivo y a través de un juego de influencias generan un mayor ámbito de maniobra para los ‘políticos de políticas’. Por otro lado, también constituyen una amenaza para el gobierno debido a que restringen la participación de otros, es decir, hay que formar parte de una red de asuntos para tomar parte en las decisiones; desgastan al presidente como jefe del Ejecutivo; y, al involucrar concedores expertos para la elaboración de políticas inteligentes se convierten en un obstáculo para la política democrática porque agravan los problemas de desencanto público y legitimidad (Heclo 1978, 273 – 278).

En síntesis, las redes de asuntos son todo lo contrario a los triángulos de hierro, abarcan un número ampliado de participantes con “diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir dónde acaba una red y donde

empieza su entorno” (Hecló 1978, 263). A pesar de esta disyuntiva y de las ventajas y desventajas ya descritas que se atribuyen a las redes de política, su aporte ha sido muy valioso para entender las relaciones estructurales y sustantivas que se producen entre los actores, sean individuos, grupos, instituciones, entre otros.

De este modo, el análisis de la teoría de redes se fortalece entre los años 1970 y 1980, de manera tal que el estudio de la estructura es el principio orientador del enfoque, no solamente para entender las interacciones y comportamientos observables de los actores sino interacciones aún más intensas. Por ende, el aspecto fundamental en la red es la estructura social, las conexiones dinámicas entre los actores (Knoke 1993, 164 – 165). Dichas conexiones están determinadas por una red que no es estática, mas bien, cambia constantemente a través de las interacciones de las entidades que terminan transformando las estructurad relaciones en las cuales se encuentran insertas.

En esta medida, según Knoke (1993, 165), los elementos básicos de la red son los actores sociales y sus relaciones. Estas últimas reflejan las dimensiones emergentes del complejo sistema social que no pueden ser capturadas a través de los atributos de los miembros y, al mismo tiempo, pueden influenciar tanto el comportamiento individual de los actores como en el desempeño sistémico de la red.

1.5.1. Técnica de grafos

Es necesario poner en relieve en esta investigación que también se hizo uso de la técnica de grafos, imprescindible para dar cuenta de la estructura social de la red y para entender de mejor manera las transiciones que se producen en ella. Es así que el análisis de redes proviene de raíces variadas, de diferentes corrientes y teorías, sean antropológicas, sociológicas, políticas, detalladas anteriormente, como también de la matemática de los grafos.

Desde los años setenta se ha desarrollado el estudio de redes partiendo de la base matemática de la técnica de grafos, lo cual ha provocado que su implementación sea más práctica y más atractiva en el campo de estudio. Específicamente en este análisis se hará uso de las mediciones aplicadas por Luis Sanz (2003) y Annica Sandström y Lars Carlsson (2008).

En primera instancia, Luis Sanz (2003, 21 – 23) establece su método de análisis de redes sociales (ARS), enfatizando en las propiedades estructurales de estas, para medir y analizar las estructuras sociales que surgen de las relaciones entre actores sociales. Abarca el nivel micro (la conducta de los individuos) y el nivel macro (la estructura de la red, esto es, los patrones de las relaciones entre individuos), así como las interacciones entre los dos niveles.

Con esta base, el ARS desarrolla modelos formales a partir de la teoría de grafos. Un grafo (G) tiene un conjunto de nodos (N) y un conjunto de líneas (L) entre pares de nodos.

El ARS se basa en el álgebra matricial y la modelación de grafos y su postulado central es que las interacciones en el marco de la red tienen un impacto en el comportamiento de los actores, a esto se refiere la idea de presiones causales. No obstante, las conductas de los actores también pueden afectar la estructura de la red; por eso dice el autor que “las redes sociales son a la vez la causa y el resultado de las conductas de los individuos” (Sanz 2003, 23).

La forma más directa de estudiar la estructura de una red es analizando los patrones de vínculos que unen a sus miembros. De esta forma, la red es un constructo relacional que se basa en los vínculos que unen a los actores (nodos). Los nodos pueden ser personas, grupos, organizaciones, etcétera, y son el elemento básicos que definen una red, a más de las relaciones que se dan entre ellos (representadas por las líneas entre pares de nodos) (Sanz 2003, 25).

De esta manera, el ARS permite representar formalmente las relaciones entre actores en el marco de una red social a través de diversas medidas que se basan en la posición de cada uno de los actores a partir de la *centralidad*; y, aquellas basadas en la estructura general de la red, con las medidas de *cohesión* (Sanz 2003, 26).

De estas dos medidas, se desprenden varias submedidas. De acuerdo a la *centralidad*, se establecen las medidas de: 1) *Grado*, se refiere al número de actores a los cuales un actor está directamente unido (nodos adyacentes). Podría decirse que es la capacidad de comunicarse directamente con otros o el número efectivo de relaciones directas que un actor tiene en el marco de la red. 2) *Proximidad o cercanía* es la propiedad por la cual un actor puede tener relación con otros actores, no directamente, pero sí mediante un pequeño número de pasos en la red; refiere a la distancia medida en pasos, a través de otros nodos, a todos los demás actores de la red. Más que un indicador de la centralidad local, es un indicador de la centralidad general. Un actor es más central cuantos menos pasos necesite para relacionarse con otros actores que no son adyacentes. Es el grado en el que el actor está próximo a todos los demás o la capacidad de llegar a otros nodos mediante pocos pasos. 3) *Mediación* es la medida en que otros actores deben pasar por un actor focal para comunicarse con los demás actores. Es un indicador del control que un actor tiene sobre los flujos relacionales en el conjunto de la red. El valor de la mediación para un actor es la proporción de las *geodésicas* (los caminos más cortos entre dos actores cualquiera del grafo) que pasan por él como vértice. En síntesis, es la capacidad de controlar la comunicación de otros. Si los valores de mediación

y cercanía son altos, sugieren que un actor es muy importante en el conjunto de la red (tabla 3) (Sanz 2003, 26 – 29).

Tabla 3. Medidas básicas del ARS

CENTRALIDAD (posición de los actores)		COHESIÓN (estructura de la red)	
Grado	Capacidad de comunicarse directamente con otros.	Densidad	Proporción entre el número de vínculos que se establecen entre los nodos y el número máximo si cada actor estuviera conectado con los demás por una línea.
Proximidad o cercanía	Capacidad de llegar a otros nodos mediante pocos pasos.	Unipolaridad	Proporción entre el valor del grado del actor más central y el máximo de centralidad posible que podría tener.
Mediación	Capacidad de controlar la comunicación de otros.	Integración	Proporción entre la suma del grado de todos los actores y la suma de los grados si todos los actores tuvieran el mayor nivel posible.
		Centralización	Suma de las diferencias de la medida del grado del actor más central respecto a las de los demás

Fuente: Sanz 2003.

De igual manera, en cuanto a las medidas de *cohesión*, se destacan: 1) *Densidad*, que se refiere a la proporción entre el número de vínculos que se establecen entre los nodos y el número máximo que resultaría si cada uno de los actores estuvieran conectados directamente por un línea con todos los demás. 2) *Unipolaridad*, es la proporción entre el valor del grado del actor más central y el máximo de centralidad posible que podría tener ese actor (es decir, el grado que tendría si tuviera relación con todos los demás). La unipolaridad es alta cuando un actor juega un papel decisivo en las conexiones con los otros y además se conecta con ellos directamente. 3) *Integración*, es la proporción entre la suma del grado de todos los actores y la suma de los grados si todos los actores tuvieran el mayor nivel posible; y, 4) *centralización*, es la proporción entre la suma de las diferencias de la medida del grado del actor más central respecto a las de los demás nodos dividido por la suma de los grados de todos los actores si el de uno de ellos fuera el máximo posible ($n-1$) y el de los demás el mínimo (1) (tabla 3) (Sanz, 26 – 29).

Por otro lado, Sandström y Carlsson (2008, 499), quienes también son importantes en presente análisis, también desarrollan un modelo estructural de redes pero tomando en cuenta

otros elementos que cabe destacar. De manera que explican que la estructura de redes de política parte de una constelación de actores y los patrones de sus interacciones. Tratan como la variable independiente de su estudio a las redes de política para explicar los resultados y el desempeño de la política utilizando las herramientas y los conceptos teóricos proporcionados por el análisis de redes sociales cuantitativas formales (SNA) a partir de un enfoque *bottom up*.

El SNA busca analizar el rendimiento de la red en términos de eficiencia e innovación, tomando como base a las redes de política como cuasi instituciones organizadas. En ese sentido, los autores organizan analíticamente su modelo en cuatro etapas: 1) definición del problema, 2) priorización, 3) movilización de recursos y 4) evaluación. Asimismo, usan métodos cualitativos y cuantitativos. Es decir, realizan entrevistas (cuantitativos), cuyos datos se complementan con la frecuencia de discusiones como un indicador empírico adecuado de ‘fuerza del enlace’, es decir, “la combinación de la cantidad de tiempo, la intensidad emocional, la intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que caracterizan el enlace” (Sandström y Carlsson 2008, 504).

Este argumento teórico cimentado en la estructura y desempeño de la red combina nociones de redes, instituciones, y capital social. De este modo, las redes evolucionan debido a que los participantes se necesitan mutuamente y comparten las ventajas de la acción conjunta, esta dependencia mutua de recursos vincula a los actores, tanto horizontal como verticalmente en las redes. Este estado de dependencia de recursos determina el nivel de jerarquía dentro de la red y la relación dialéctica entre la estructura institucional y la acción individual se produce a través de las interacciones de la red. Por lo tanto, las instituciones sociales, normas, valores o reglas a nivel estructural pueden ser entendidos como el resultado de interacciones repetidas dentro de las redes de política. Las redes de políticas también deben ser percibidas como entidades organizadas que reflejan los procesos institucionales que estructuran el comportamiento de los individuos (Sandström y Carlsson 2008, 506 – 507).

Con estos antecedentes, los autores se basan en la estructura, capital social y el desempeño de la red para explicar las mediciones de su modelo. El capital social se refiere a los recursos y relaciones de una estructura social que se movilizan para alcanzar fines. Estos tres elementos generan dos efectos importantes en la red. Primero, el *cierre de la red* que se refiere al nivel de interconexión dentro de una red, que siendo alto facilita el rendimiento y promueve la acción colectiva. Las medidas usadas para su evaluación son la densidad y centralización de la red. El segundo efecto es el de los *agujeros estructurales*, los cuales representan la ruptura en

la estructura social caracterizada por la ausencia de vínculos o la presencia de lazos débiles, medidos a través de la heterogeneidad de la red. Los dos efectos afectan el desempeño de la red (Sandström y Carlsson 2008, 509).

De estos efectos, se desprenden ciertas medidas vitales para entender el desempeño y eficiencia de la red. Las medidas de *cierre* de la red son: 1) *Densidad*, que se calcula dividiendo el número de conexiones dentro de la red con el número máximos de conexiones posibles. Mientras más alta es la densidad, mayor cierre; y, 2) *centralización*, evidencia la jerarquía dentro de la red midiendo que tan “desigualmente bien conectados están los nodos”. En tanto mayor sea el nivel de densidad y centralización, más concentrada, jerarquizada y/o cerrada será la red. En cuanto a las medidas de *agujeros estructurales* se destaca la 1) *heterogeneidad* de la red. Este indicador es útil para mostrar el tipo de actores que constituyen la red a partir de sus orígenes. Se calcula contando el número de unidades representados en cada red, mientras más diversificados sean los actores involucrados en las interacciones, más heterogénea será la red (tabla 4) (Sandström y Carlsson 2008, 509 – 511).

Tabla 4. Efectos y medidas del ARS

CIERRE DE LA RED (posición de los actores)		AGUJEROS ESTRUCTURALES GLOBALES (estructura de la red)	
Densidad	Mide el nivel de actividad y cierre entre los nodos.	Heterogeneidad	Indicador de que las redes están constituidas por actores de orígenes diferentes.
Centralización	Mide que tan “desigualmente bien conectados están los nodos”.		

Fuente: Sandström y Carlsson 2008.

1.5.2. El modelo híbrido.- sinergias entre el modelo dialéctico e ideacional

Como se indicó previamente, en la presente investigación se hizo uso del modelo híbrido, es decir, se trabajó de manera holística el modelo dialéctico (Marsh y Smith 2000) y el modelo ideacional (Kisby 2007).

El uso del modelo dialéctico radica en el rol vital que juegan las redes de política, en este caso en la explicación de fallos de implementación, incorporando en un solo enfoque a cuatro importantes aproximaciones. Primero, está el enfoque de la elección racional con el positivismo de Dowding (1995), el cual establece que las redes por sí mismas no pueden explicar resultados, estos son la consecuencia de una negociación entre agentes en redes. Al

contrario, el enfoque antropológico o de interacción personal de McPherson y Raab (1998) indica que las redes se basan en relaciones personales entre individuos conocidos y confiables que comparten creencias y una cultura común. Asimismo, Laumann y Knoke (1990) traen al escenario el análisis formal de redes, partiendo de que es la posición, los roles y la relación entre dichos roles, en los cuales los actores se desempeñan lo que es crucial. Por ende, no es el individuo, por sí solo, lo que define la red; y, más tarde, Marsh y Rhodes (1992) a través del enfoque estructural enfatizan la estructura de las redes y restan importancia a las relaciones interpersonales (Marsh y Smith 2000, 5).

En relación a lo mencionado, todos los enfoques descritos son correctos en cuanto a su alcance e incluyen muchos de los factores más importantes para la presente investigación. No obstante, se dice que el modelo dialéctico no es un modelo que tiene la capacidad de predecir y más descriptivo que analítico, llevando su análisis solo a nivel meso (Dowding 1995). Marsh y Smith (2001) han respondido a la crítica indicando que su enfoque es epistemológico y hermenéutico.

De este modo, los autores buscan desarrollar una metodología que les garantice comprobar hipótesis frente a relaciones causales usando las redes de política como una variable explicativa para desarrollar tres relaciones dialécticas, que serán tratadas a lo largo de este estudio: 1) red y contexto, 2) estructura y agencia; y, 3) red y resultado.

En síntesis, el modelo dialéctico podría asumirse mediante cinco relaciones dialécticas básicas:

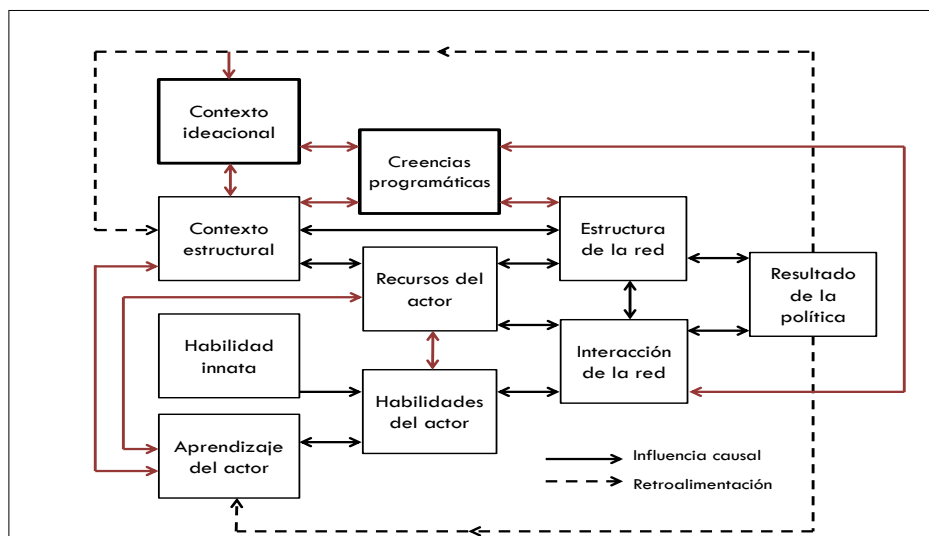
- El amplio contexto estructural afecta tanto la estructura de la red y los recursos que los actores tienen que utilizarlos dentro de la red;
- La habilidad que un actor tiene que utilizar en una negociación es el producto de su habilidad innata y el proceso de aprendizaje por el que pasan;
- La interacción en la red y la negociación refleja una combinación de recursos de actores, de habilidades de actores, de la estructura de la red y de la interacción de la política;
- La estructura de la red es un reflejo de un contexto estructural, de los recursos del actor, la interacción de la red y el resultado de la política;
- El resultado de la política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red (trad, Marsh y Smith 2000, 10).

Resumiendo, el presente modelo no busca predecir, sino establecer relaciones causales a un meso nivel. En ese sentido, son tres las variables explicativas más destacables de este

enfoque: (1) la importancia de otras redes, la injerencia del contexto es esencial; (2) la relevancia del aprendizaje estratégico, el cual afecta a los agentes, sus relaciones y sus recursos, pues aprenden de la experiencia en el proceso de formulación e implementación de política; y, (3) la notoriedad que adquieren los resultados de política, no necesariamente como el output final del proceso de política, sino como un elemento interactivo que cuando se produce genera cambios dentro de la dinámica de la red.

Sin embargo, para contribuir y complementar analíticamente el modelo dialéctico, se incorporará el aporte de Ben Kisby en el cual las ideas son los factores causales. Es decir, adquieren importancia, aparte de las tres relaciones dialécticas base, (1) el contexto ideacional, dentro del cual operan los actores clave, separado del contexto estructural de la sociedad; y, (2) las creencias programáticas, en cuanto a su influencia sobre las acciones de los actores. Dichas creencias programáticas son ideas “abstractas, sistemáticas y coordinadas; y marcadas por afirmaciones integradas, teorías y objetivos” (2007, 81) que proporcionan el contexto ideacional y que permiten a los actores desarrollar propuestas concretas de política (figura 1).

Figura 1. Modelos dialéctico e ideacional



Fuente: Kisby 2007 con base en Marsh y Smith, 2000.

En consecuencia, el contexto ideacional y las ideas programáticas de Ben Kisby (2007) cumplen también un rol crucial en la definición de la red, razón por la cual se hará uso del modelo híbrido partiendo de dos elementos cruciales: las relaciones dialécticas y las ideas. En ese sentido, en la siguiente sección se profundizó en la caracterización de las tres relaciones dialécticas del modelo híbrido, metodología de análisis que parte del enfoque de redes y será aplicada sobre el caso de estudio.

Como se indicó previamente, en este estudio se realizó un análisis de la política pública de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador. Dicha política “tiene como mandato prestar servicios especializados de Protección Especial para grupos de atención prioritaria cuyos derechos hayan sido vulnerados” (MIES 2014, 7), en este caso en particular para niños, niñas y adolescentes; a través de la modalidad de acogimiento institucional. De manera que se aplicó el referido caso al modelo híbrido de Marsh y Smith (2000) y Kisby (2007), se explicó su recorrido histórico, institucional e instrumental y se vinculó con las relaciones dialécticas e ideas programáticas, características del modelo híbrido.

Tomando en cuenta que si se presentan dificultades cuando una sola organización implementa un mandato nuevo, el estudio de redes se torna aún más complejo debido a la multiplicidad de actores, ideas, objetivos y relaciones de “los patrones de acción conjunta [de las agencias] de conformidad con el mandato para la implementación interorganizacional” (O’Toole y Mountjoy 1984, 491). Es por esta razón por la que el modelo híbrido es una de las mejores alternativas para analizar las estructuras de implementación y la capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores.

En relación con estas implicaciones, en el capítulo dos se explicó la primera relación dialéctica: red y contexto. Aquí se indica cómo se originó la red y cómo influyeron tanto el contexto estructural como ideacional en su constitución, identificando a los actores gubernamentales y no gubernamentales de la red. Luego, en el capítulo tres, se desarrolló la segunda relación dialéctica: estructura y agencia, a partir de la cual se determinó la injerencia de las ideas programáticas en el rol de la autoridad gubernamental, el establecimiento de agendas y el desarrollo de controversias. Finalmente, se analizó la tercera relación dialéctica: red y resultado, para poner a prueba la hipótesis y descifrar la manera en la que la capacidad de aprendizaje de los actores gubernamentales y no gubernamentales trajo (o no) como resultado las fallas de la política.

1.5.2.1. Relación uno.- Red y contexto

En esta primera relación, la premisa esencial es que existen una relación dialéctica entre la red y el contexto más amplio donde está localizada. Dicha relación puede ser explicada mediante factores endógenos (movilización de recursos dentro de la red) y exógenos (económicos, ideológicos, políticos, basados en el conocimiento y otras redes). Las redes de política explican estructuras exógenas. Es decir, la estructura de las redes tiende a reflejar un patrón

más amplio de inequidad estructurada dentro de la sociedad. La estructura de la red, el cambio de la red y el resultado de política pueden ser parcialmente explicados por factores exógenos a la red pero están dialécticamente relacionados con las estructuras e interacciones de la red. Entonces, los cambios producidos en la red son generalmente explicados por factores externos pero el grado y la velocidad de cambio están claramente influidos por la capacidad de la red para mediar o incluso minimizar el efecto de ese cambio. En ese sentido, las incertidumbres que enfrenta la red afecta su estructura, sus interacciones y lo resultados de política. Todos los cambios exógenos son mediados a través del entendimiento de los agentes e interpretados en el contexto de estructuras, reglas, normas y relaciones interpersonales dentro de la red. Por ende, toda distinción simple entre los factores endógenos y exógenos es engañosa (Marsh 2000, 9).

Uno de los elementos más destacable de este modelo teórico es, precisamente, que le da un valor importante al contexto más amplio donde la red se encuentra inserta, lo cual permite explicar las estructuras exógenas. De tal suerte, se produce una relación dialéctica entre otras redes y las interacciones dentro de la red, la cual explica la estructura de la red, el cambio de la red y el resultado de la política y es por este motivo que la red y el contexto en el que la red está inserta deben ser analizados de manera conjunta (Marsh y Smith 2000, 7-9).

Como establece Kisby (2007, 75, 78) el comportamiento de los agentes no es simplemente determinado por las circunstancias en las que se encuentran, sino también por las ideas que tienen sobre ese contexto. Entonces, existe una relación compleja entre los intereses, las ideas y las políticas públicas. Por eso, es importante también examinar no sólo el contexto estructural en el que se desarrolla la política y en el cual se revisa por qué los intereses particulares tienen una posición privilegiada para influir en las decisiones políticas; sino además la interacción entre los contextos estructurales e ideacionales.

El contexto ideacional es útil para entender que cambios en las ideas a menudo preceden a los cambios en la política. Sin embargo, en lugar de limitar a postular al contexto ideacional como constituyente de una parte importante del contexto general de la política, se realizará un análisis de la influencia de las ideas sobre la política gubernamental, a partir de un examen de por qué y cómo ideas específicas han sido persuasivas para actores clave en momentos concretos y han influido así en la constitución de la red (Kisby 2007, 79).

Con este antecedente, en esta primera relación es imprescindible comprender que no se puede separar las variables de estudio de su contexto. Para encontrar cada uno de estos elementos, se hará uso de documentos institucionales relevantes que denoten el rol de las variables y su

incidencia en la red. Así, el foco de atención en el contexto estructural se lo llevan los factores endógenos (recursos dentro de la red), exógenos (económicos, ideológicos, políticos y del conocimiento) y, fundamentalmente, otras redes (Marsh y Smith 2000, 7).

En cuanto al modelo ideacional, las creencias programáticas se establecen como variable independiente; la red de política como variable intermedia; y, los resultados de política, como variable dependiente. Esta afirmación es vital, no solo en este primer momento, sino en todos los momentos en los cuales las relaciones que se producen en la red y fuera de ella sean analizadas. Como se dijo, el mayor aporte de este modelo es que le otorga relevancia no solo el contexto estructural, sino también a “las interacciones entre el contexto estructural y contexto ideacional” (Kisby 2007, 85). De tal suerte, para comprender el contexto ideacional se indagarán documentos que transmitan la materialización de las ideas de los actores que han sido relevantes para la implementación de la política, sean leyes, proyectos, estrategias, entre otros.

Entonces, en este primer momento, se realizó un análisis bibliográfico para explicar el contexto estructural e ideacional, cruciales en el surgimiento de la red. También se hizo uso de la técnica de grafos para mapear las redes formadas en la trayectoria de la política y visualizar la injerencia de los actores gubernamentales y no gubernamentales en la constitución de la política.

1.5.2.2. Relación dos.- Estructura y agencia

En referencia a la segunda relación dialéctica, estructura vs. agencia, es necesario poner de manifiesto dos aspectos centrales. Primero, las redes funcionan como agentes y segundo, los agentes cambian estructuras. Para entender estos dos aspectos, es vital referirse a las teorías de la estructuración y de la agencia, sobre todo porque el estudio se realiza desde un enfoque *bottom up* y al ser la implementación la variable dependiente de este análisis, hay que tomar en cuenta que esta última no constituye aquí una cadena jerárquica que parte básicamente de una decisión central hasta la implementación en el campo (Jann y Wegrich 2007, 53).

De este modo, Giddens definió la teoría de la estructuración concibiendo a la estructura tanto como un medio de acción de la política como su resultado. Asimismo, este marco identifica como los factores estructurales (económicos, tecnológicos, ideológicos e institucionales) pueden interactuar entre sí y con otras ‘tendencias globalizadoras’ para conformar los procesos de transferencia e implementación de políticas a través de la estructura de la red (Giddens en Grin y Loeber 2007, 204 – 205). Por su parte, la teoría de la agencia se refiere a

la relación que se produce entre los actores de la red, entre principal y el/los agentes a través de normas, sean organizativas, institucionales, personales, entre otras (Marsh y Rhodes 1992)

A partir de estos conceptos, Marsh y Smith establecen que la estructura de la red funciona facilita y, a la vez, constriñe el desenvolvimiento de los agentes y definen su comportamiento a través de normas y regulaciones. En tal virtud, las redes son estructuras políticas que pueden ser cambiantes. Aunque las relaciones dentro de ellas son estructurales porque definen los roles de los actores dentro de ellas, las redes también prescriben los asuntos que van a ser discutidos y cómo lidiar con ellos, define reglas, y contiene imperativos organizacionales. Entonces, las redes envuelven la institucionalización de creencias, valores, culturas y formas particulares de comportamiento, ayudan a rutinizar comportamientos, definen roles y responsabilidades y reflejan distribuciones de poder del pasado. Podría decirse, que cuando una decisión es tomada dentro de una red particular no es simplemente el resultado de una evaluación de opciones disponibles, más bien, es una estructuración de conflictos pasados y un poder organizacional presente de los valores y cultura de los agentes por lo que la red termina también jugando un papel crucial como *agenda setting* (2000, 5 – 6).

En consecuencia, los *outcomes* no pueden ser explicados solamente por la estructura de una red, son el resultado de acciones estratégicamente calculadas de los sujetos. Sí, los sujetos importan. Sin embargo, el contexto estructural afecta los recursos de los agentes. Así, los agentes no controlan ningún aspecto de este contexto, lo interpretan, lo cual afecta su cálculo estratégico. Mientras las redes son estructurales y causales, los agentes son interpretativos (Marsh y Smith 2000, 6)

Y un último aspecto importante de la relación entre estructura y agencia es que aunque los agentes no controlen el contexto, sí son capaces de cambiar estructuras de acuerdo a sus recursos. Los agentes escogen opciones de política, negocian, discuten y rompen redes, pueden negociar y renegociar estructuras de redes y esas estructuras afectan los intereses y acciones de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 6).

Finalmente, la estructura y la agencia tienen una naturaleza dialéctica que va más allá de la elección racional. Es por esta razón, que en esta relación es tan relevante el aprendizaje estratégico de los actores, pues se hace más evidente la transición del aprendizaje individual al aprendizaje colectivo, el cambio de la ontología individualista de significados implícitos hacia el entendimiento relacional de significados interpretados (Grin y Loeber 2007, 214).

Por ende, la agencia, la estructura, los *inputs* y *outputs* están estrechamente vinculados, por lo que en este segundo momento se llevó a cabo un análisis de agendas. Se recurrió a Kingdon para comprender de mejor manera la configuración de las agendas de política pública que se imponen y moldean los procesos ‘desordenados’ del caso de manera ‘ordenada’ (1984, 40).

Kingdon también pone de relieve la importancia de las ideas. Por esta razón establecer las ideas programáticas de los actores en esta etapa también es vital. Las políticas no se guían solo por procesos políticos convencionales sino también por la persuasión, el cálculo, la argumentación y la información y los resultados de política también involucran acciones estratégicamente calculadas de los sujetos basadas en sus ideas, intereses o preferencias (enfoque ideacional, antropológico y de elección racional), y que de cierta manera, afectan sus recursos. De este modo, las ideas adquieren un valor para que se conviertan en acciones, un ejemplo de eso es la inversión en tiempo, dinero y energía que gasta la gente alrededor del gobierno en ellas. Aunque en ocasiones tanto las ideas como las políticas suelen tener intereses distintos, no pueden ser separadas, ni teórica, ni empíricamente (Kingdon 1984, 45).

En el capítulo tres, se empleó nuevamente la técnica de grafos en relación con las ideas programáticas y se puso de relieve la dominancia de las agendas de los actores para consolidar sus instrumentos y también se hizo uso del análisis cuantitativo de medidas de la red para percibir la correspondencia entre los actores relevantes y periféricos, la agrupación de estos en torno a las ideas y el desarrollo de instrumentos (Bressers y O’Toole 2007, 219).

1.5.2.3. Relación tres.- Red y resultado

La última relación dialéctica, se produce entre la red y el resultado de política. Lo novedoso del enfoque es que no solamente se trata la relación causal que tiene la red en los resultados, sino también los efectos que tienen los resultados de política en el desenvolvimiento interno de la red.

En esta medida, Marsh y Smith establecen al menos tres formas en las que los resultados pueden afectar a la red, siendo estas: 1) el resultado de una política particular puede llevar a un cambio en la afiliación de la red o el balance de recursos dentro de ella; 2) los resultados tienen un efecto en la estructura social más amplia que debilita la posición de un interés particular; y, 3) los resultados pueden afectar a los agentes, ellos aprenden de la experiencia. El aprendizaje estratégico es obviamente una característica importante de la actividad política (Marsh y Smith 2000, 9).

En ese sentido, se optó por un análisis desde las ‘estructuras de implementación’ para descifrar la manera en que se posicionaron las agendas y los instrumentos de la política desde un enfoque *bottom up*. Entendiendo estos factores, se pudo triangular los aprendizajes estratégicos de los actores, con las redes de política y las estructuras de implementación para poner a prueba la hipótesis.

Además, en esta etapa final se aplicó un análisis bibliográfico profundo. De esta manera, se abordó la relación que se produce entre los actores, sus ideas y el uso de ciertos instrumentos para alcanzar los objetivos de la política, lo cual permitió identificar los fallos durante su etapa de implementación.

De igual manera, es necesario recalcar que en el estudio de caso se emplearon técnicas cuantitativas y cualitativas. La primera, a través del análisis de datos y medidas de la red que se realizó con la técnica de grafos y, la segunda, mediante el análisis bibliográfico, de agendas y controversias.

En este último capítulo, se realizó una triangulación entre las estructuras de implementación, los aprendizajes estratégicos y las redes de política, con el objetivo de poner a prueba la hipótesis y determinar cómo las variables *bottom up* generaron fallas de implementación en la política pública de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador.

Capítulo 2

2. Red y contexto

2.1. Introducción

A partir de la exploración teórica de los estudios de implementación de políticas públicas, a la vez que se determinó la preeminencia del enfoque *bottom up* para el desarrollo de esta investigación desde las variables de (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores como factores de fallas de implementación; en el presente capítulo se explica la primera relación dialéctica del modelo híbrido: red y contexto.

En virtud de lo expuesto, se describen los momentos particulares en la trayectoria de la política de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador y se identificaran sus diversos actores e ideas programáticas. Se revisarán tres momentos de la política en particular. En el primero, entre los años 1950 y 1990, se indica cómo surgió la referida política en el escenario internacional y se insertó en la agenda pública. En un segundo momento, desde el año 1990 al 2007, se hila más fino en cuanto a las dominancia o exclusión de ideas programáticas, a partir de la reestructuración institucional y las variaciones de la política. Posteriormente, se revisa la dominancia de las determinadas ideas programáticas en el contexto actual, entre los años 2007 y 2014.

De esta manera, se expone cómo influyó tanto el contexto estructural como ideacional en la constitución de las diversas redes a través de la traducción de ideas programáticas. Al mismo tiempo, se mapearon los momentos más relevantes de la política lo cual permitió identificar la agrupación de actores en cuanto a las ideas y se cerró el capítulo con las conclusiones parciales sobre la primera relación dialéctica: red y contexto.

2.2. Trayectoria de la política

2.2.1. La influencia externa (1950 – 1992)

2.2.1.1. La supremacía internacional y la ausencia del Estado (1950 – 1979)

Como se dijo anteriormente, en la primera relación dialéctica del modelo híbrido se analiza la red y el contexto que promovió la inserción de la política pública de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en la agenda pública del Ecuador. Dicha política “tiene como mandato prestar servicios especializados de Protección Especial para grupos de atención prioritaria cuyos derechos hayan sido vulnerados” (MIES 2014, 7).

Primeramente, es necesario destacar que el contexto nacional e internacional, contribuyeron fuertemente en la consolidación de la política pública de protección especial para NNA en Ecuador. A pesar de que el tema del cuidado por la niñez ya se enunció en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, aparece mínimamente en la institucionalidad del Ecuador hasta alrededor de los años sesenta, un año después de la aprobación de la versión ampliada sobre la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Con este antecedente, entre los años cincuenta y setenta se produce el auge de las políticas sociales básicas¹ para NNA en el país. Dichas políticas alcanzan su auge en los años cincuenta debido a los populismos ‘distribucionistas’ y el cuasi Estado de bienestar (Mauras 1997, 63). Es así, que entre los años 1950 y 1955, durante las presidencias de Galo Plazo Lasso y José María Velasco Ibarra, la inversión social creció a un ritmo de 40.5% anual. En la administración del primero, la economía se expandió y el país desarrolló su producción y ganadería y se afianzó como uno de los principales exportadores de banano. El gobierno saliente personificaba la idea de ‘desarrollismo’ y ‘pro-imperialismo’; mientras que Velasco Ibarra fue muy hábil en capitalizar al presidente Galo Plaza y explotar el nacionalismo ‘antiyanqui’ (Cueva 1995, 155). Con este último, se incentivó la inversión en educación, infraestructura y una red vial de calidad. Sin embargo, los siguientes seis años la inversión social se redujo a un 4% anual (Tinajero 1988, 793).

En la presidencia del jurista Camilo Ponce Enríquez, la coyuntura internacional estaba marcada por la Guerra Fría y la lucha anticomunista. La fuerte oposición obligó al primer mandatario a gobernar en un ambiente complicado, con austeridad pero con un legado en infraestructura bastante relevante. No obstante, la reducción en inversión social y las complicaciones que atravesaba el comercio internacional provocaron que las fuentes de trabajo sean considerablemente mermadas. De manera que en el año 1959 las “manifestaciones de protesta del subproletariado” (Tinajero 1988, 793) eran constantes y el malestar social evidente.

¹ Mauras, Marta. 1997. Identifica cuatro tipos de política relevantes para los NNA en Ecuador hasta el año 1997: i. Políticas sociales básicas, constituyen un deber del Estado y tienen rango constitucional; referidas casi exclusivamente a los servicios básicos de educación y salud; ii) Políticas asistenciales, tienen una dimensión cuantitativa mucho más reducida (menos cobertura), sin rango constitucional y dirigidas solo a los grupos más vulnerables, i.e.: NNA en extrema pobreza o discapacitados; iii) Políticas de protección especial.- con una dimensión cuantitativa aún más reducida y sin rango constitucional, dirigidas a NNA en condición de riesgo o situaciones de emergencia como abandono, abuso sexual, maltrato, etcétera; y, iv) Políticas de garantía.- dirigidas a aquellos NNA en conflicto con la ley, pp. 67.

En ese contexto, se produjo un resurgimiento arrollador del velasquismo en el año 1960, aún con la crisis nacional y la hostilidad que primaba en el continente debido a la Revolución Cubana. En este periodo, el primer mandatario aplicó reformas estructurales que ocasionaron que estalle además una crisis fiscal. Como resultado, el costo de los víveres de primera necesidad se elevó vertiginosamente, al igual que el desempleo y la escasez; hechos que provocaron que el número de niños, niñas y adolescentes trabajadores y/o privados de un hogar se incremente (Cueva 1995, 154-156).

En consecuencia, desde los años sesenta el país se caracterizó por una ‘estabilidad democrática’ en zozobra y crisis económica y social, al tiempo que primaba el sentimiento de inconformidad con el sistema dominante y se elevaron los reclamos populares, desorganizados y dispersos, exigiendo reivindicaciones sociales y mayor respuesta a la crisis y al desempleo por parte del Estado. La crisis fiscal que se acentuó gradualmente se sintió a través de la retracción en la oferta de servicios, incluso de aquellos referentes a las políticas sociales básicas de educación y salud para NNA. “Los presupuestos de las políticas para la infancia son los primeros en sufrir cortes significativos. La ausencia de ‘lobbies’ y de una demanda organizada, explican la impunidad con que el Estado ‘revisa’ su política social, profundizando ulteriormente los cortes presupuestarios” (Mauras 1997, 68, 71).

En efecto, hasta ese entonces, el tema de protección especial por la niñez y la adolescencia se concentraba en el sector privado, como política de filantropía, y especialmente en la Iglesia, como política de caridad (Castel 1997). No obstante, la preocupación marco por los NNA se insertó en la agenda gubernamental debido a la necesidad de buscar un aliciente social para la niñez por parte del Estado, lo cual causó que el Patronato Nacional del Niño fuese creado mediante Decreto Ejecutivo No. 175 el 29 de septiembre de 1960 durante la Presidencia del Dr. Velasco Ibarra, “con el propósito de fortalecer los servicios estatales e incorporar los servicios privados de protección del niño a una acción mancomunada en su beneficio” (Ojeda Segovia 1988, 17). Dos años más tarde, en 1962, se constituyó como sociedad de derecho privado (*La Hora*, 22 de junio 2008).

Sin embargo, el Estado aún estaba lejos de estar presente en la protección especial. Durante la década de los setenta, los procesos autoritarios copaban el escenario nacional y la crisis económica se agravó, por lo que aumentó considerablemente el número de niños y adolescentes pobres y en extrema pobreza. Este hecho causó que se formasen coaliciones en contra del gobierno, principalmente por la resistencia a la disminución de servicios. La salud y educación privada aumentaron a raíz de la asfixia económica del sector público; y, se elevó

la desconfianza social desde las bases. Esta resistencia al gobierno, terminó en una oposición al Estado que buscó una alternativa a través de las ONGs. De tal suerte que las características que marcaban a las ONGs en aquel tiempo fueron: i) un vínculo político-financiero con sus filiales o gobiernos extranjeros similares; y, ii) la desconfianza en las propuestas gubernamentales, peculiaridad que perduró incluso hasta después del periodo de transición hacia la democracia (Mauras 1997, 68, 71).

2.2.1.2. De la incipiente institucionalidad a la CIDN (1979 – 1992)

La inestabilidad política se extendió por un largo periodo, en el cual los aportes estatales dirigidos a NNA fueron escasos. Hasta 1979, año en el cual el abogado Jaime Roldós Aguilera asumió el mando, se produjo el siguiente momento significativo de la política. Aunque el país pasaba por una transición hacia la democracia: “altos niveles de movilización, consensos anti-autoritarios, expectativas sociales y entusiasmo popular”; se promulgó una nueva Constitución con principios de corte social, destacándose “el derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; la consagración de los principios de eficiencia y justicia social” (Escobar et. al. 2007, 281, 289). En ese sentido, dicho proceso marcó el pensamiento sociopolítico ciudadano y en esa administración primó el cumplimiento de los ideales del Estado de derecho.

Es de este modo que durante el año 1979, el Patronato se organizó y coordinó con otros ministerios y entidades privadas bajo la dirección de la Primera Dama, Martha Bucaram de Roldós (*La Hora*, 29 septiembre 2004). Luego, en junio de 1980, se aprobó un nuevo Estatuto en el cual el Patronato cambió de denominación a Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). Hasta esa fecha, el INNFA contaba con 42 filiales de la sociedad civil, gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro e instituciones del sector privado empresarial. Además, se incorporaron las nociones de “planificación y evaluación a las actividades institucionales” (*La Hora*, 29 septiembre 2004).

Su principal propósito fue “la defensa de los Derechos del Niño y promoción de inversiones crecientes en beneficio de los menores” a través de un trabajo mancomunado con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, entre las que se encontraban “los grupos comunitarios y el sector privado sin fines de lucro y con finalidad social” (Ojeda Segovia 1988, 18-19).

Ese mismo año, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social dividió sus funciones. Así se creó el Ministerio de Bienestar Social (MBS) (Ojeda Segovia 1988, 16), mediante Decreto Supremo 3815 publicado en el Registro Oficial N. 208 de 12 de junio de 1980. El MBS se ocupó de formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de promoción popular, protección de menores, cooperativismo y bienestar social; mientras que el Ministerio de Trabajo se encargó del desarrollo de recursos humanos, empleo y seguridad social” (Decreto 580, agosto 2007).

Luego, en el gobierno del Dr. Oswaldo Hurtado, se produjo la crisis de la deuda externa en el año 1982, lo cual restringió las esperanzas ciudadanas de inclusión social y política distintivas del proceso de redemocratización (Ortiz 2012, 40). De tal suerte que aún con las reformas institucionales aplicadas, la desconfianza gubernamental, característica del periodo autoritario precedente, persistía.

La capacidad de respuesta del Estado a la demanda de protección especial para NNA era débil y sin miras de conciliar estrategias de articulación con otros sectores por lo que la cobertura era extremadamente reducida. En este escenario, el 17 de enero de 1983, mediante Acuerdo Ministerial No. 21, el INNFA se perfiló como un organismo ya no solo de protección sino también de desarrollo, con la capacidad de emitir criterios en cuanto a la política pública (Zambrano 2005, 15).

Este ejercicio participativo respondió a las reformas de la época. Aunque ni el Estado ni la sociedad figuraban como el principal eje de desarrollo sino el mercado, debido a la crisis, se impuso la idea del ‘Estado mínimo’ y se fomentó la privatización de empresas estatales estratégicas. En consecuencia, se redujo el gasto social y los programas de desarrollo social. (Ortiz 2012, 40).

En este periodo de ajustes, la problemática de cobertura fue transitoriamente solventada debido a que fue ignorada como una limitación central del gobierno para la ejecución de proyectos que generalmente iniciaron (y se quedaron) como ‘pilotos’; y, porque las ONG encararon el desafío cuantitativo del problema iniciando un lento y difícil proceso de articulación con el sector gubernamental. En tal virtud, se respondió al desmonte agudo de las políticas sociales básicas con programas alternativos para NNA en situación de riesgo desde el sector no gubernamental que, paradójicamente, legitimaron la feroz retracción del gasto público por parte del gobierno en esta temática (Mauras 1997, 69, 72).

Sin embargo, las medidas neoliberales no trajeron los resultados esperados. Al contrario, la economía se estancó y la pobreza y desigualdad social se agudizaron, por lo que la protesta de la sociedad civil se puso de manifiesto y reveló las limitaciones del modelo vigente (Ortiz 2012, 40). Asimismo, internamente y en el escenario internacional, ya se desarrollaba un proceso de discusiones para la construcción de herramientas e instrumentos jurídicos efectivos y vinculantes a favor de los derechos de NNA. También creció la percepción de subestimación de la función de la familia, sobre todo para aquellos NNA en situación de riesgo, provocando que el sector se perciba como algo imposible de recuperar.

Posteriormente, el 2 de septiembre de 1990, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano y el tercero en el mundo que suscribió la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989); asumiendo el compromiso de protección integral, en la que se considera a los niños y niñas como sujetos de derechos (Gavilanes 2008, 18).

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) se fundamenta en los principios de tolerancia, igualdad, libertad, dignidad y paz, señalados en la Carta de las Naciones Unidas. Dicho instrumento fue suscrito con el fin de establecer los derechos que tienen los niños, niñas y adolescentes, de identificarlos como sujetos de derechos reconociendo las particularidades de su edad. Entre las principales garantías que la Convención busca promover están el pleno desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, a más de su protección integral, a partir del interés superior de este grupo humano (CIDN 1989, Preámbulo).

A través de la CIDN se posesionó la idea de la primacía de los derechos humanos. Las necesidades empezaron a percibirse en términos de derechos, lo cual otorgó al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) herramientas valiosas para proponer políticas de atención integral. Con la intensificación de medidas neoliberales, también “se adoptó a la descentralización como característica del Estado, estableciendo que todas las funciones son transferibles excepto seguridad, finanzas y gobierno, de manera que los gobiernos locales podían solicitar más de 2000 competencias” (Ortiz 2012, 40).

Podría decirse, que el momento en el que se insertó el tema de protección especial en el país fue precisamente durante esos años, a través de la concepción de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MCED) impulsado por UNICEF, el cual permitió desmitificar varias consideraciones relacionadas con los niños en situación de riesgo y proponer soluciones desde dimensiones ya no solo cuantitativas sino cualitativas. Con la CIDN, la sociedad civil

organizada del Ecuador asumió posiciones de influencia en las políticas gubernamentales. De modo que desde el año de 1990, se extendió la participación civil en el accionar institucional del INNFA, lo cual permitió que se amplíe su cobertura de atención (Mauras 1997, 67 y Zambrano 2005, 15).

En tal virtud, desde la ratificación de la Convención, y en razón de un largo proceso tanto de movilización social como de debate y discusión legislativa; el mismo año (1990) se elaboró el primer *Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia* como un esfuerzo incipiente de formulación de una política pública integral para niños y niñas. También se promulgó el Reglamento de Adopciones Internacionales; y, dos años más tarde, en 1992, el Código de Menores. Este fue un hecho trascendental ya que con el mismo se reconoció por primera vez en la historia del país a los NNA como sujetos de derechos (INNFA y MBS 2001, 3; Campaña 2004, 1 y Ortiz 2012, 41).

En el referido Plan, aunque se incluyeron estrategias para niños y niñas en circunstancias difíciles, no se definió una línea base que permita operativizar los objetivos trazados y cumplir con las metas propuestas. Además, la crisis de los noventa puso de manifiesto la fragilidad de la región y de sus habitantes y la falta de mecanismos de protección para las familias y, especialmente, para la población vulnerable. De modo que se generaron varios programas de emergencia pero que, salvo unos cuantos, contaron con un financiamiento precario y cobertura mínima (Acosta y Ramírez 2004, 5).

En cuanto a la niñez y la adolescencia, ciertas reformas fueron el resultado de una consulta limitada entre el INNFA, el MBS y Defensa de los Niños Internacional - Ecuador (DNI), a más del apoyo del Consejo Nacional de Menores y UNICEF, por adecuar la legislación nacional a la Convención. A pesar del compromiso que implicó la suscripción de la CIDN, y de que fueron varios los programas que se promovieron durante década de los noventa para mitigar la crisis; la iniciativa se vio coartada, primordialmente por una comprensión de la norma restringida por parte de los actores y por un escaso interés del sector público por incorporar cambios a su estructura (Campaña 2004, 3-4).

En este contexto, era evidente la debilidad institucional y gestión inefectiva del sector que trabajaba por la infancia, en principio por la escasa asignación de recursos humanos y económicos. Muestra de ello fue una nueva legislación tributaria que provocó la reducción del presupuesto asignado a la niñez y la adolescencia. A la par, no existía coordinación ni sostenibilidad de las actividades emprendidas entre las instituciones públicas y privadas y tampoco sistemas de información que faciliten el seguimiento y monitoreo de este grupo

humano. Asimismo, persistía el centralismo en la administración de justicia y en la Constitución de ese entonces que solo ‘se vigilaba y protegía’ a los niños, pero no existían instrumentos vinculantes en función de su interés superior (INNFA y MBS 2001, 4).

Sin embargo, vale recalcar que el hito que marcó este periodo fue, sin duda, la aprobación del Código de Menores en el año de 1992, como el primer instrumento del país que reconoció en el derecho positivo que los NNA son sujetos de derecho.

2.2.2. La protección especial para NNA en el ámbito nacional (1992 – 2007)

2.2.2.1. La CIDN, ¿una herramienta eficientes? (1992 – 1998)

Como se dijo antes, en el país persistían el desconocimiento de derechos y la cultura de desigualdad hasta la década de los noventa, lo cual ponía en evidencia las desventajas de indígenas y negros y de otros grupos como mujeres, adultos mayores, discapacitados y también de la infancia; producto de las estructuras de poder y las concepciones arraigadas en la sociedad, una sociedad altamente desvalorizadora de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, debido a la fragilidad institucional, las políticas de protección especial eran escasas y débiles:

El país no contaba con instancias específicas para resolver el problema de niños/as extraviados y predominaba la modalidad de institucionalización para los niños privados de su medio familiar. Se observó evidencias de prácticas ilegales de entregas directas de niños/as. En la administración de justicia prevalecía la doctrina de la situación irregular, el control social y la represión. El país carecía de una política pública frente al trabajo infantil. La carencia de información sobre la participación de niños/as y adolescentes en la producción y tráfico de estupefacientes contribuía a que este sea un problema de poca visibilidad. A la fecha, no existían experiencias de trabajo con niños/as y adolescentes víctimas de explotación sexual; socialmente, se prefería negar la existencia del problema (INNFA y MBS 2001, 4).

Estos hechos, dan cuenta de acciones de protección de derechos de la niñez deficiente, con vacíos legales y estructurales que no permitieron que las mismas se cristalicen en una política vinculante. Pero aún con ciertas contradicciones y dificultades, el proceso de redemocratización y la CIDN también trajeron consigo la posibilidad de abrir el camino para tomar en serio los derechos de NNA, no solo a través de la oferta de servicios, sino tomando en cuenta las potencialidades de una demanda organizada (Mauras 1997, 77).

Es así que aunque durante la década de los noventa la movilización social era limitada, la cultura democrática débil y se presentaba restricción en los espacios de participación para los

grupos y comunidades civiles que defendían los derechos de los niños; se formaron coaliciones a favor de la infancia, destacándose: el Foro de la Niñez y Adolescencia, Defensa de los Niños Internacional, Programa del Muchacho Trabajador; y, el INNFA (ligado a la Presidencia de la República), cuyo accionar promovió avances en la entonces vigente legislación pero aún sin injerencia directa en la formulación de una política en favor de la promoción, vigilancia y fomento de los derechos de niñas, niños y adolescentes (INNFA y MBS 2001, 4).

El Plan de Acción fue recogido en las agendas gubernamentales de las administraciones de los Presidentes Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996). En el año 1995 empezó a funcionar el Consejo Nacional de Menores, ente coordinador de políticas para la niñez. Esta institución fue fundamental para la inclusión de varias reformas constitucionales en los años 1996 y 1997 (Campaña 2004, 3-4). No obstante, debido a la coyuntura política, la mayoría de recursos se destinaron a atender las necesidades relativas al conflicto en frontera con el Perú. Entre otros factores, aquello produjo que el cumplimiento de metas sobre el Compromiso de Nariño (Bogotá 1994) sea ineficiente, consumándose adecuadamente solo cinco de dieciocho indicadores. Luego, en la presidencia del señor Abdalá Bucaram (1996-1997), la inestabilidad política y económica y los escándalos de corrupción, provocaron que el tema de la niñez fuese relegado de las agendas públicas (INNFA y MBS 2001, 4-7).

Posteriormente, durante el Gobierno interino del señor Fabián Alarcón (1997-1998) se facilitó e intensificó la movilización social en favor de la infancia y se materializaron algunas reformas constitucionales. Desde el año 1997, el INNFA participó activamente en la elaboración del Código de la Niñez y la Adolescencia y del Sistema de Protección (Zambrano 2005, 15). Participaron también “el Foro de la Niñez y Adolescencia, UNICEF, Projusticia por parte de la Función Judicial y la Comisión Especializada del Niño, Mujer, Familia y Juventud del Congreso Nacional” como ‘comité técnico redactor’ para impulsar el proceso de reforma; y, para las decisiones de carácter político, el ‘Comité Consultivo’ formado por los principales representantes de las instituciones antes señaladas y, por parte del Ejecutivo, el Ministro de Bienestar Social (MBS) (Campaña 2004, 7).

En ese mismo año, con el apoyo del INNFA y UNICEF, el Frente Social y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creó la primera herramienta que reunía estadísticas sociales sobre la niñez, el Sistema de Indicadores Sociales sobre los Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ). Dicho mecanismo permitió evaluar por primera vez el cumplimiento de metas relacionadas

con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y los Compromisos de Nariño (INNFA y MBS 2001, 6). Finalmente, en el año de 1997, también se aprobó la Ley del quince por ciento (15%), mediante la cual los gobiernos seccionales recibían el 15% del presupuesto público de manera progresiva y la Ley de Descentralización y Participación (Ortiz 2012, 41).

2.2.2.2. Los hitos: entre crisis, reestructuraciones y el Código (1998 – 2003)

En la siguiente administración (Jamil Mahuad, 1998-2000), la crisis económica se exacerbó y las políticas sociales implementadas se dirigieron a combatir y mitigar sus efectos en la población de estratos más pobres, sobre todo los quintiles uno y dos. Es así que en el año 1998, el Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas examinó el Informe presentado por Ecuador y destacó tres causas esenciales que impidieron que se aplique enteramente la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el país: i) los efectos del Fenómeno de El Niño (1997-1998); ii) la crisis de la deuda externa y los ajustes estructurales aplicados por el gobierno desde el año 1996; y, iii) la generalización de la pobreza y la heterogeneidad socioeconómica característica del Ecuador (ONU, 1998).

Sin embargo, el factor fundamental para un giro en los procesos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia fue la entrada en vigencia de la Constitución de 1998. En el texto constitucional se reconoció, por primera vez, la importancia de la atención a los grupos vulnerables (Art. 47-54), con un especial énfasis en el reconocimiento y tratamiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes (Art. 52). Por ejemplo:

La nueva Constitución Política [...] abrió el camino para crear un nuevo marco jurídico para el ejercicio de los derechos de los niños/as. Los avances de la nueva carta incluye[ron]: (i) establecer la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; (ii) reconocer la ciudadanía social de la niñez y adolescencia; (iii) declarar a la niñez y adolescencia como prioridad nacional; (iv) identificar a la niñez como población en riesgo y vulnerabilidad; y (v) reconocer la necesidad de la reforma de la institucionalidad pública de la niñez (INNFA y MBS 2001, 19).

En torno a este tema, el Comité también se puso de relevancia varios aspectos que fueron implementados para el cumplimiento de la Convención, siendo estos: i) la adhesión del país al Convenio de La Haya sobre la cooperación en materia de adopción (1995); ii) la elaboración y aprobación de un Plan Nacional de Derechos Humanos que incluía los derechos del niño (1998); iii) una nueva Constitución (1998); iv) la educación intercultural bilingüe para niños y

niñas; y, v) la cooperación internacional dirigida a la capacitación sobre derechos de niños y niñas, entre otros (ONU, 1998).

El 8 de octubre de 1999 mediante Decreto Ejecutivo N. 1323 publicado en el Registro Oficial N. 294, se fusionaron nuevamente el MBS y el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos en un solo organismo: el Ministerio de Trabajo y Acción Social. Sin embargo, el dos de febrero del año 2000, dividen funciones nuevamente con Decreto Ejecutivo N. 23, publicado en el Registro Oficial N. 8, y se establece como función vital del MBS “instituir políticas de acción social para procurar, mejorar la calidad de vida de la población, especialmente en las comunidades y grupos humanos en los que se ha intensificado la situación de pobreza” (Decreto Presidencial 580, agosto 2007). No obstante, la inversión social era insuficiente. En el año 1999 alcanzó solo el 6,2% del PIB y específicamente la asignación para los programas de protección social fue de apenas el 1,7% del PIB. Además, “la economía decreció en más del 7% respecto del año anterior; el desempleo en las ciudades prácticamente se duplicó entre 1998 y 1999; y la inflación en 1999 fue más del 60%”. (INNFA y MBS 2001, 8, 20).

En ese mismo año, entra al escenario el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del cual el MBS (y el país) adquirió su primer préstamo cuyos fondos fueron destinados específicamente a la niñez con el “Programa Nuestros Niños”. Hasta ese entonces, “Operación Recate Infantil” (ORI) había sido el único programa dirigido específicamente a la primera infancia (0-5 años). Luego, se impulsaron otros programas en conjunto con la sociedad civil, como “Mi derecho a vivir en Familia”, un modelo alternativo de protección especial para la institucionalización de niños y niñas privados del medio familiar; y, “Virgilio Guerrero”, un programa socioeducativo para adolescentes en conflicto con la ley (INNFA y MBS 2001, 10).

Durante el proceso de derrocamiento del doctor Jamil Mahuad en el año 2000, adquirieron relevancia los movimientos indígenas y crearon un espacio de contrapoder que llamó a desconocer los tres poderes del Estado (Maldonado 2004, 71). Se formó fugazmente el Consejo de Estado, en una alianza inédita entre el mando militar y los indígenas y la democracia fue reestablecida en pocas horas tras el golpe de Estado cuando el Vicepresidente Gustavo Noboa asumió la Presidencia de la República en enero del año 2000. En su administración, como primer acto, se confirmó “un proceso de reforma radical, sin mayor consulta popular”, se acentuaron las medidas neoliberales y se renegoció la deuda externa. En el país persistía la crisis económica, la falta de fuentes de empleo y la polarización del conflicto (Fontaine 2002, 7).

Por su parte, el proyecto de Código de la Niñez que fue presentado al Congreso en el año 1999. No obstante, en razón de las normas de aprobación de leyes, se desarrollaron dos debates: “el primero, entre el 18 de octubre del 2000 y el 15 de marzo del 2001; y, el segundo y definitivo debate se dio entre el 8 de noviembre del 2001 y el 30 de octubre del 2002” (Simon 2004, 9).

Las ideas y luchas sociales que iniciaron en el año 1990 tanto del INNFA como de activistas y actores de la sociedad civil por normar los derechos de niños y adolescentes permitió que el Código de la Niñez y la Adolescencia se apruebe y publique por Ley No. 100 en el Registro Oficial 737 el 3 de Enero del 2003 y en el que se “resalta el principio del interés superior del Niño y la doctrina de la protección integral” (CNA 2003, Art. 1).

Durante este mismo año, el MBS como una de las principales instituciones ejecutoras de las políticas a favor de la niñez, pasó por ciertas reformas. El 23 de septiembre del año 2003, con Decreto Ejecutivo No. 828 publicado en el Registro Oficial N. 175, cambió su denominación de ‘Ministerio de Bienestar Social’ por ‘Ministerio de Desarrollo Humano’ y el 28 de octubre con Decreto Ejecutivo N. 1017 publicado en el Registro Oficial N. 199, se derogó dicho Decreto, siendo restituido como MBS (Decreto Presidencial 580, agosto 2007).

Podría decirse que la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (2003) fue el resultado del trabajo y demanda de más de cinco mil actores, sobre todo de los siguientes: 1) Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), organismo privado con finalidad social; 2) el Programa del Muchacho Trabajador (PMT), iniciativa del Banco Central del Ecuador; 3) Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, espacio de la sociedad civil creado en el año 1991. El mismo estaba conformado por cerca de doscientas ONG, pero fueron dos de ellas las que se destacaron por su trabajo a favor de la niñez: i) Defensa de los Niños Internacional (DNI), que desarrolló una estructura científico-técnica encaminada a conocer la opinión de la niñez para dar cumplimiento a la Convención; y, ii) Plan Internacional, que trabajó con más de 1240 comunidades en todo el país y aplicó cinco programas encaminados al bienestar de dichas familias (INNFA y MBS 2001, 10); 4) El Ejecutivo, a través del Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); 5) Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU); y, 6) Congreso Nacional, a través de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia. Por otro lado, es necesario destacar también el rol del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como principal agencia del Sistema que proporcionó asistencia al país para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Convención Internacional

sobre los Derechos del Niño. Asimismo, las Organizaciones Mundial y Panamericana de la Salud (OMS/OPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) brindaron apoyo indirectamente al Ecuador en varias acciones a favor de la niñez y en la movilización para la redacción y aprobación del Código (INNFA y MBS 2001, CNNA 2004, SNM 2012).

2.2.2.3. La consolidación del SNDPINA (2003 – 2007)

El 25 de noviembre del año 2003, con la publicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), se aprobó el estatuto en el que se consolidó un nuevo modelo de gestión con visión sistémica y descentralizada, aterrizando el mandato constitucional de la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (SNDPINA) y el Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (CNNA) (Zambrano 2005, 15).

Con la aprobación del CNA, las ideas movilizadoras se convirtieron en acciones. Si bien desde los años cincuenta el problema ya fue identificado por las autoridades, la poca capacidad de respuesta del Estado en ese entonces, ocasionó que la sociedad civil sea la protagonista de los lineamientos de planes y proyectos referentes a la temática, así como de la provisión de servicios. Las soluciones o un plan sólido que responda a los intereses de NNA nunca se cristalizaron sino hasta la redacción del CNA en 1999. No obstante, el problema, las soluciones y la voluntad política de promover una mayor injerencia del Estado y de materializar una política pública que responda a la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes encontraron su ventana de oportunidad (Kingdon 1984) en el año 2003, con la aprobación del CNA.

Podría decirse que la reforma introducida a través del CNA “es la más importante transformación institucional referida a la infancia y su atención [desde la creación del INNFA en 1950], ya que reorganiza de manera total la institucionalidad pública encargada de proteger y garantizar los derechos [de niños, niñas y adolescentes]” (Simon 2005, 185) y, al mismo tiempo, se buscó ampliar y mejorar la cobertura existente (Zambrano 2005, 15-16), de manera que:

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas,

procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales (Art. 190 Código de la Niñez y la Adolescencia 2003).

Este sistema fue novedoso en razón de que los entes que dictaban y aplicaban la política pública operaban de manera más coordinada y propició un mejor aterrizaje de las políticas a nivel local. De igual modo, el SNDPINA estaba integrado por tres niveles, uno de formulación de políticas públicas, otro de ejecución o implementación y, un último nivel, de exigibilidad de derechos.

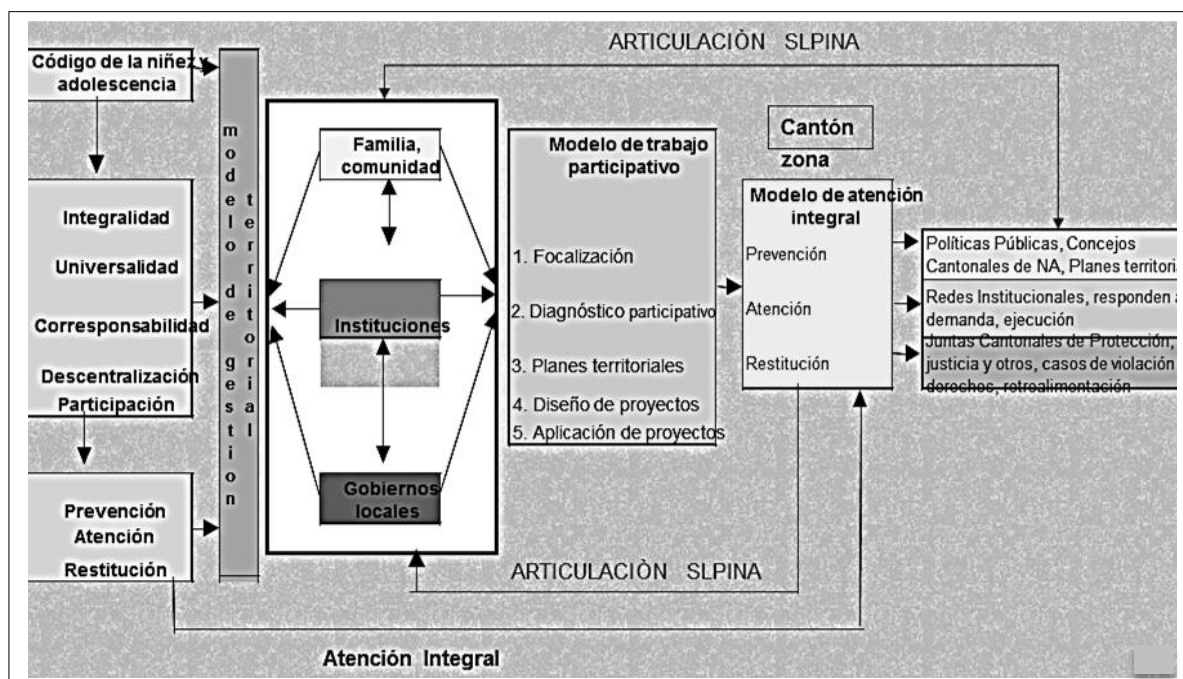
Las principales instituciones participantes del nuevo modelo fueron: 1) el Instituto Nacional del Niño y la Familia, cuya denominación cambió con el CNA por Instituto Nacional de la Niñez y la Familia y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA), 2) el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), 3) los Consejos Cantonales (CCNNA), 4) las instituciones que brindaban los servicios o entidades de atención (EA) y, 5) las Juntas Cantonales y Juzgados, encargados de la vigilancia y restitución de derechos. En este modelo descentralizado hubo también una activa participación de los gobiernos seccionales tanto en los CCNNA como en las Juntas y Juzgados Cantonales, así como en la provisión de servicios.

El CNNA, como parte central del SNDPINA, dictaba las políticas públicas en torno a la primera infancia y se estructuró en razón de tres principios de protección de derechos: “1.- la paridad para la construcción de políticas públicas; 2.- la creación de instancias de protección; y, 3.- la oferta de servicios que ejecuten las medidas de protección”; y, estaba conformado por cuatro representantes estatales y cuatro delegados de la sociedad civil. De igual manera, a través de los CCNNA, se consolidó de la presencia del CNNA en territorio y se fortaleció el mecanismo de articulación (Ortiz 2012, 42).

Asimismo, el INNFA, en el marco del SNDPINA, buscó promover la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes y lograr su desarrollo integral mediante la promoción de los principios de universalidad, integralidad y corresponsabilidad. Igualmente, contribuyó con el diseño de políticas públicas de protección integral para niñas, niños y adolescentes y, además, fomentó el uso de la información nacional e internacional como insumo para la construcción de redes sociales articuladas, con el objetivo de cumplir y hacer cumplir los derechos de NNA (INNFA 2004, 7-15).

Durante su funcionamiento, el INNFA también impulsó procesos de desconcentración y descentralización, conformó sistemas locales de protección integral para NNA y fomentó el acceso a la información para organismos públicos y privados que trabajaban en la temática de la niñez y la adolescencia (INNFA 2004, 12-15).

Figura 2. Modelo de gestión del INNFA



Fuente: INNFA 2004, 15.

El modelo de gestión del INNFA tuvo un fuerte componente territorial, alineado a los principios de descentralización y participación establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia, el cual incluía como actores, a más de las instancias del gobierno central, a los gobiernos locales, la familia y la comunidad en un modelo de trabajo participativo e integral (INNFA 2004, 15) (figura 2).

Más tarde, en el año 2005, durante la administración del doctor Alfredo Palacio, la ‘protección infantil’ se estableció formalmente como política de Estado. De este modo, el gobierno se comprometió a prestar las condiciones y garantías que benefician a los niños, niñas y adolescentes, especialmente los más vulnerados (Gavilanes 2008, 14).

Vale la pena destacar que el movimiento por la infancia fue uno de los que más aprovechó la ola descentralizadora que se produjo durante los años noventa e inicio del siglo veintiuno para expandir su presencia en el territorio y presionar a los municipios para que asuman sus

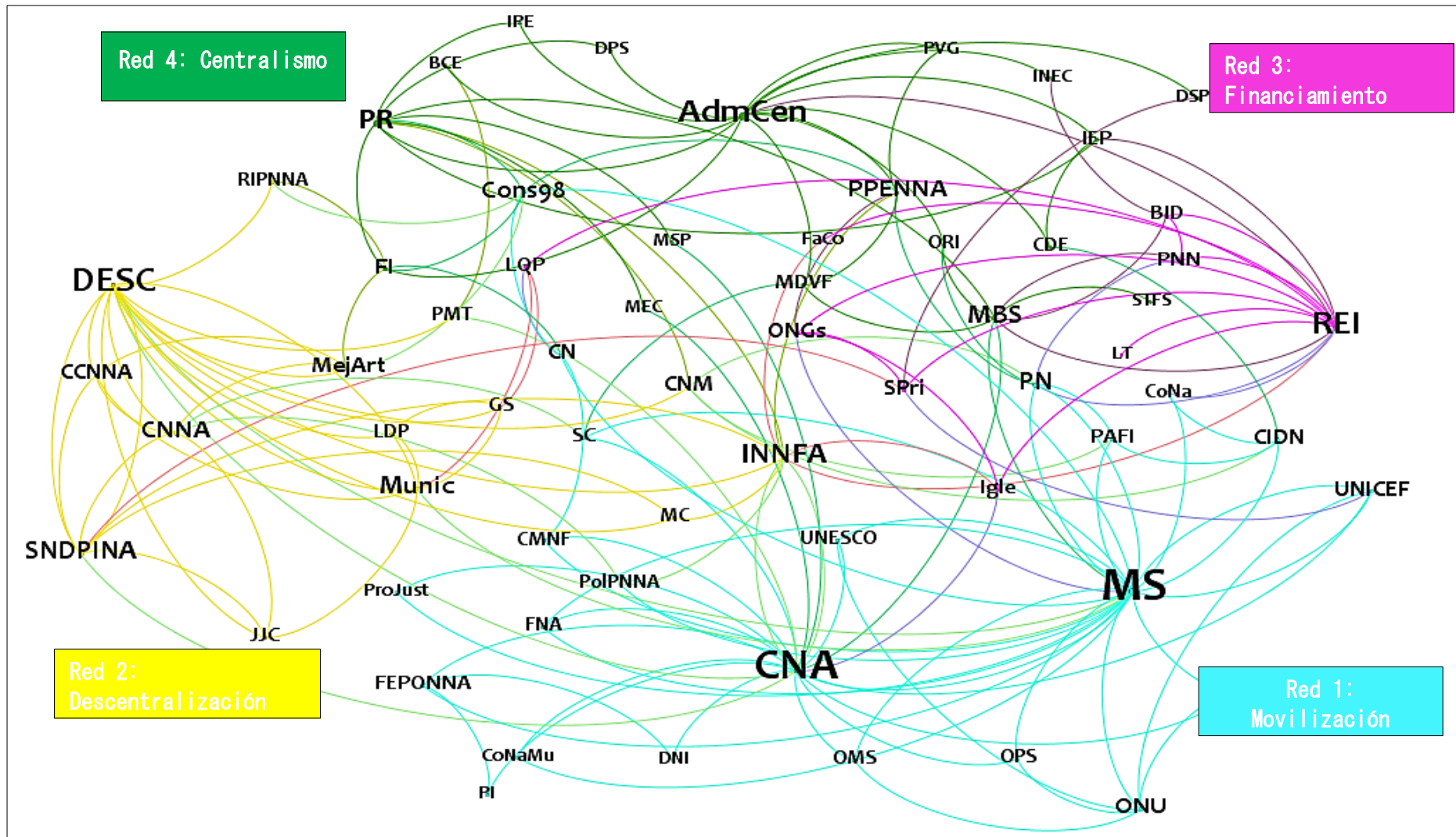
responsabilidades relacionadas con la protección de derechos de la niñez y la adolescencia (Ortiz 2012, 41).

No obstante, las limitaciones a raíz de este modelo se manifestaron principalmente en la dispersión de programas y servicios, con escasa incidencia desde el gobierno central. Por ejemplo, el INNFA manejaba cuatro programas dirigidos al desarrollo infantil, los niños trabajadores las familias y la protección especial. Por su parte, el MBS manejaba el programa ‘Operación Rescate Infantil’ (ORI) y, a través del BID, el ‘Proyecto Nuestros Niños’. El Banco Central continuaba impulsando el ‘Programa Muchacho Trabajador’; y, las ONG, desarrollaban proyectos específicos en temas de salud, educación y protección especial. Este hecho denota la falta de rectoría por parte del Estado en el sector hasta ese entonces (Ortiz 2012, 41).

A continuación y con base en estos hechos, se mapeará la red de política y se explicarán las principales implicaciones resultantes de la influencia de ideas y actores internacionales en la inserción de la política de protección especial para niños, niñas y adolescentes en la agenda pública de Ecuador durante un periodo que se extendió desde el año 1992 hasta el 2007 (figura 3).

Se ha analizado la trayectoria de la política, lo cual ha permitido graficar la red número uno (figura 3). En la misma se graficaron nodos, distribuidos entre actores relevantes para la política, problemas en torno a la política y hechos que dieron lugar a la política o viceversa; y, aristas o relaciones. El tamaño de los nodos se ha definido de acuerdo al grado de influencia que tiene cada uno sobre los otros nodos de la red.

Figura 3. Red número uno.- La protección especial para NNA en el ámbito nacional (1992 – 2007)



R = TIPO DE RED		T = TIPO DE NODO		N = NIVEL		
Movilización	1	Idea programática	IP	Internacional	I	
Descentralización	2	Actor	A	Nacional	N	
Recursos	3	Problema	P	Local	L	
Administración central	4	Hecho	H			
ID	NOMBRE			T	N	R
MS	Movilización social por la Infancia y Adolescencia			IP	I	1
DESC	Descentralización			IP	N	2
REI	Recursos económicos			IP	N	3
AdmCen	Administración central			IP	N	4
FI	Fragilidad institucional			P	N	4
CIDN	Convención Internacional de Derechos del Niño			H	I	1
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia			A	N	2
PMT	Programa del Muchacho Trabajador			A	N	2
FEPONNA	Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes			A	N	1
DNI	Defensa de los Niños Internacional			A	I	1
PI	Plan Internacional			A	I	1
MBS	Ministerio de Bienestar Social			A	N	4
MSP	Ministerio de Salud Pública			A	N	4
MEC	Ministerio de Educación y Cultura			A	N	4
CoNaMu	Consejo Nacional de las Mujeres			A	N	1
CN	Congreso Nacional			A	N	1
CMNF	Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia			A	N	1
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia			A	I	1
OMS	Organización Mundial de la Salud			A	I	1
OPS	Organización Panamericana de la Salud			A	I	1
UNESCO	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura			A	I	1
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo			A	I	1
PR	Presidencia de la República			A	N	4
FNA	Foro de la Niñez y Adolescencia			H	N	1
PAFI	Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia			H	N	1
LT	Legislación tributaria			H	N	3
DSPP	Descoordinación entre el sector público y privado			P	N	4
CoNa	Compromiso de Nariño			H	I	1
IEP	Inestabilidad económica y política			P	N	4
PN	Políticas para la Niñez			H	N	1
CNM	Consejo Nacional de Menores			A	N	2
ProJust	Projusticia			A	N	1
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia			H	N	1
STFS	Secretaría Técnica del Frente Social			A	N	4
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos			A	N	4

BID	Banco Interamericano de Desarrollo	A	I	3
LDP	Ley de Descentralización y Participación	H	N	2
LQP	Ley del quince por ciento	H	N	3
GS	Gobiernos seccionales	A	N	2
IPE	Interés en las políticas económicas	P	N	4
DPS	Desinterés en las políticas sociales	P	N	4
CDE	Crisis de la deuda externa	P	I	4
Cons98	Constitución de 1998	H	N	1
RIPNNA	Reformas en la institucionalidad pública de los NNA	H	N	2
SC	Sociedad civil	A	N	1
PNN	Programa Nuestros Niños	H	N	3
ORI	Operación Rescate Infantil	H	N	4
MDVF	Programa "Mi derecho a vivir en Familia"	H	N	4
PPENNA	Programas de protección especial para NNA	H	N	4
PVG	Programa Virgilio Guerrero	H	N	4
BCE	Banco Central del Ecuador	A	N	4
ONU	Organización de las Naciones Unidas	A	I	1
SPri	Sector privado	A	N	3
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes	A	N	2
CNNA	Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes	A	N	2
MC	Mayor cobertura	P	N	2
JJC	Juntas y Juzgados Cantonales	A	L	2
CCNNA	Consejos Cantonales de Niños, Niñas y Adolescentes	A	L	2
Munic	Municipios cantonales	A	L	2
MejArt	Mayor articulación	P	N	2
PolPNNA	Políticas de protección para NNA	H	N	1
FaCo	Familia y Comunidad	A	L	3
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales	A	I	3
Igle	Iglesia	A	N	3

Elaboración propia

De esta manera, se observa que hechos determinantes relatados en el contexto, se corroboran en la gráfica de la red. En tal virtud, en la figura 3 se presentan 64 nodos y 169 aristas. Se destacan cuatro redes con base en las siguientes ideas programáticas: 1. Movilización social a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes; 2. Descentralización en la formulación de la política y prestación de servicios; 3. Financiamiento y recursos para la provisión de servicios y ejecución de programas; y, 4. Centralismo o manejo de la administración central.

Al respecto, entre el periodo que data desde el año 1992 hasta el año 2007, es evidente que la movilización social de ONGs, sociedad civil y organismos internacionales fue vital para la inserción de la política de protección de NNA en la agenda pública. Asimismo, el manejo del sistema con orientación descentralizada desde el SNDPINA dominó el escenario.

Adicionalmente, el financiamiento partía principalmente de instituciones internacionales, la Iglesia, familia y comunidad, sociedad civil; mientras que el gobierno central no lo tomó como una prioridad del presupuesto fiscal. En esa misma línea, el papel gubernamental en la movilización, formulación y ejecución de la política fue un tanto reducido hasta ese momento.

A pesar de que la presencia del sector público es evidente, en especial de la Presidencia de la República y sus ministerios, también es clara la superioridad del sistema descentralizado liderado por el INNFA, institución que ejerció una fuerte autoridad durante el periodo que va desde el año 1990 hasta el 2007, principalmente en la provisión de servicios.

Sin embargo, el INNFA se relacionó con la Presidencia de la República a través del trabajo de la Primera Dama, lo cual le permitió incidir fuertemente en la formulación de políticas para la niñez y la adolescencia y en el trabajo con los Ministerios del sector social, sobre todo del MBS. Este hecho se debió, más que nada, a la inestabilidad política y económica lo cual puso de manifiesta la fragilidad institucional característica del Estado durante esos años.

Asimismo, las ideas que destacaban el interés superior del niño se materializaron a nivel internacional con la CIDN, las cuales penetraron y dominaron el escenario nacional de la época. En primera instancia, las ideas predominantes de la red se manifiestan a través de una movilización social muy marcada, así como por la influencia de varias agencias de la Organización de las Naciones Unidas, destacándose UNICEF; ONG's, sobre todo el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes; y, la misma sociedad civil.

El tema de asignación de recursos para la política de protección especial no se constituyó como una prioridad para las administraciones centrales de aquellos años, por lo que las organizaciones externas al gobierno, la Iglesia, los municipios, el sector privado y la sociedad civil, al contar con los recursos, se empoderaron de la prestación del servicio y les otorgó mayor incidencia en la formulación de la misma.

De igual manera, la Constitución de 1998 y, especialmente, el CNA fueron los hitos que marcaron la red y la consolidación de un largo proceso de defensa de derechos de NNA. El CNA promovió un sistema descentralizado de servicios a través del SNDPINA, fortalecido con la dirección del CNNA, con el fin de sobrellevar el problema de cobertura que el Estado, por sí solo, no pudo acaparar.

La preponderancia de un sistema descentralizado a través del SNDPINA, tanto en la formulación e implementación de políticas públicas para NNA fue notoria. El SNDPINA se constituyó como una herramienta de articulación efectiva desde nivel central hasta territorio gracias a la articulación con los gobiernos seccionales, el trabajo con los municipios, los CCNNA y juzgados cantonales.

No obstante, las fallas en el modelo aún se manifestaban en razón de que la coordinación entre entidades públicas y privadas era deficiente. Las políticas de protección especial para NNA, que emergieron en el año 2005, aún eran débiles; y, los recursos asignados desde el gobierno central insuficientes. Pero más que nada este nuevo Sistema causó que los programas y servicios para NNA estén muy dispersos, lo cual dificultó su monitoreo y vigilancia; y, primordialmente, las políticas para niñez y adolescencia aún no formaban parte de las prioridades nacionales, por lo que los recursos asignados a la temática eran insuficientes.

2.2.3. De la descentralización a la ‘inclusión’ (2007 – 2014)

Es necesario recalcar que hasta el año 2006, el rol de las instituciones ajenas o escasamente vinculadas con el gobierno central fue trascendental para la consolidación del movimiento por la niñez y la adolescencia y su posterior influencia en la política pública en razón de su alianza con la sociedad civil. Este hecho se debió principalmente a que en un escenario de inestabilidad política, las negociaciones de esta coalición se dieron con un Estado débil y con autoridad fragmentada y caótica, sin políticas sociales sólidas con base en el modelo neoliberal. Este entorno cambió radicalmente en el año 2008 con la nueva Constitución, en la cual se estableció un corte unitario del Estado, al cual le compete por ley la rectoría y gestión de todas las políticas sociales y económicas; adquiriendo de esta manera un papel vital en la redistribución de la riqueza social. El Estado adquirió así una forma presidencialista y centralista como eje vital de la economía y la sociedad (Ortiz 2012, 46)

Es así que cuando el economista Rafael Correa asumió la Presidencia de la República desde el año 2007 se produjo un cambio sustancial. Su discurso se caracterizó por la apelación al

nacionalismo y la reivindicación de las clases populares. En su administración, una de sus primeras acciones en cuanto a políticas referentes a NNA fue respecto a su institucionalidad y rectoría.

En su primer año de mandato, eliminó la figura de Primera Dama. Con esto derogó la disposición de que la Primera Dama asumiera automáticamente el cargo de Presidenta del INNFA, por considerarlo 'sexista', 'ilegítimo' y un desperdicio de recursos. De manera que ese cargo fue trasladado a la Ministra de Bienestar Social (Rendición de cuentas Agenda Social 2007).

El 29 de agosto de 2007 mediante Decreto Ejecutivo No. 580 publicado en el Registro Oficial N. 158, el Ministerio de Bienestar Social pasó a denominarse Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), detallando como su función esencial el diseño y desarrollo de programas, planes y proyectos de atención de calidad para la población más vulnerada o en riesgo (Decreto Presidencial 580, agosto 2007).

En la misma línea, un año más tarde, el 3 de julio del año 2008 mediante Decreto Ejecutivo No. 1170 se cambió el nombre y la naturaleza del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) por el de Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA). En esta última entidad se fusionó al ex INNFA, a Operación Rescate Infantil (ORI), al Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), el Programa Nuestros Niños (PNN) y a la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA) (encargada hasta entonces del tema de protección especial), en un solo organismo de carácter público con competencias más amplias (*El Universo* 1 abril 2013, Gavilanes 2008, 14).

En tal virtud, desde el año 2008 cambió la estructura del Estado, las transformaciones normativas y coyunturales exigieron también el cambio en la institucionalidad misma. Es así que el antiguo paradigma Kelseniano y liberal fue sustituido por una visión de corte más socialista, con énfasis en la soberanía del país y el cambio de la matriz productiva (Zurita 2013, 10-11). Este modelo 'progresista' o 'neodesarrollista' constituyó una tendencia en la región que respondió, además, del debilitamiento del constitucionalismo en toda América Latina, a ciertas dicotomías entre el gobierno, la democracia y el derecho (Viciano y Martínez 2011, 208).

Sobrepasar la teoría pura del derecho de Kelsen, a través del neoconstitucionalismo centrado en la legitimidad democrática de la Constitución y así responder a la cuestión de cómo solucionar el problema de la desigualdad, fue la consigna (Viciano y Martínez 2011, 210). De

este modo, la Constitución de Ecuador del 2008 estableció un nuevo marco normativo. La división tradicional tripartita de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fue ampliada a cinco, con la inclusión de las funciones de Participación Ciudadana y Control Social y Electoral. A través de lo cual se buscó, en inicio, que las funciones del Estado sean ciudadanamente más inclusivas y que la relación entre ellas ya no sea de subordinación sino de coordinación, generando formas de participación vinculantes a través de la ‘Participación en democracia’ (Constitución del Ecuador 2008, Título IV-Capítulo I).

A este respecto, el neoconstitucionalismo ecuatoriano, modelo único en América Latina, destaca en el preámbulo de su Constitución (2008) que con la nueva estructura del Estado -la cual pasó del Estado social de derechos al Estado constitucional de derechos y justicia-, se pretende alcanzar el Buen Vivir a través de la convivencia ciudadana, respetando la dignidad de las personas, promoviendo la integración latinoamericana y siendo solidarios con la tierra.

En la Constitución del 2008 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, hoy Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, se instauró la garantía de atención integral con enfoque de derechos que asegure el acceso, cobertura y calidad de servicios dirigido a niños, niñas y adolescentes (MCDS, 2015). A su vez, la materia de protección de la niñez y adolescencia se encuentra circunscrita en la política social del Gobierno, conforme lo determinan las agenda social 2014 – 2017 del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), así como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030 (ODS) (Gavilanes 2008, 14) y se ‘reivindicó’ a sectores que demandaban ser incluidos.

En esta línea, la visión del Buen Vivir como alternativa al modelo neoliberal, busca fomentar la igualdad ‘real’. Se estableció la primacía de las políticas públicas con enfoque de derechos, en este caso, aquellas dirigidas a la protección especial de NNA privados del medio familiar en Ecuador, se encuentra alineada a la lucha contra la desigualdad en cuanto pretende detener el círculo de pobreza cumpliendo con los derechos sociales económicos y culturales (Zurita 2013, 27).

Asimismo, la aprobación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, y el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) en el año 2010, supusieron un nuevo marco legal para la promoción y “defensa de los derechos de la niñez y de la adolescencia, tanto en relación a la participación de la sociedad civil, en particular del movimiento de la infancia, como en relación a las funciones de los gobiernos locales”. Con el COOTAD se ampliaron a cinco niveles de gobierno (en contraste con los tres tradicionales: central, regional y local): i)

central, ii) regionales, iii) consejos provinciales, iv) gobiernos autónomos descentralizados o municipios y iv) juntas parroquiales (Ortiz 2012, 41, 46).

También es necesario destacar que con todos estos instrumentos, a nivel nacional, se dio paso un sistema participativo en el que la sociedad civil interviene ‘más directamente’ en la política pública. “Con respecto a los temas de infancia son importantes al menos tres dispositivos: 1- los consejos de igualdad, 2- los consejos sectoriales en cada ministerio, y, 3- la planificación”. De esta manera, el Consejo de la Niñez y Adolescencia no desapareció pero pasó a formar parte de los Consejos de Igualdad. En la misma línea, a nivel local, se promueve la participación ciudadana mediante cuatro dispositivos: “1- el Consejo de Planificación, 2- el presupuesto participativo, 3- la silla vacía, y, 4- las asambleas locales”² (Ortiz 2012, 44).

A partir de este nuevo modelo, instaurado en Ecuador desde el año 2008, a pesar de las instancias ‘participativas’ que se viabilizaron; paradójicamente, se mostraron ciertas pautas que denotaban el centralismo manejado en la administración del Presidente Rafael Correa en cuanto a la política dirigida a la infancia. Por ejemplo, el 2 de enero de 2013, el Gobierno estableció la desaparición total del INFA mediante Decreto Ejecutivo N° 1356. De este modo, “sus funciones principales son asumidas por el MIES y las áreas médicas por la cartera de Salud” (*El Universo* 1 abril 2013), es decir:

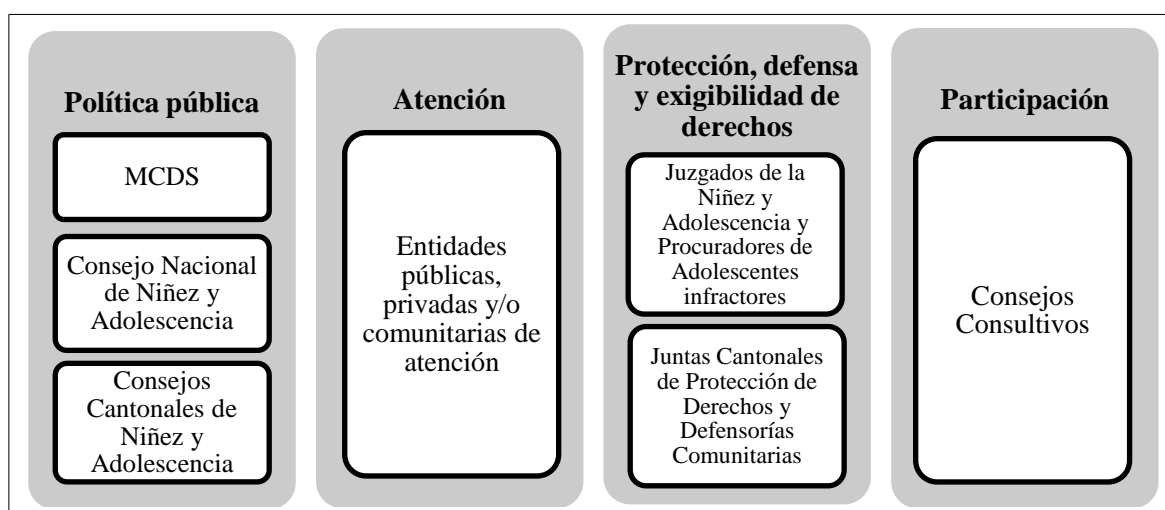
El rediseño institucional del MIES implicó la fusión del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y el Programa de Protección Social (PPS) en el nuevo MIES. Esta fusión inició con el Decreto Ejecutivo No. 1356, del 12 de noviembre del 2012, con el que se dispuso institucionalizar las políticas de inclusión económica y social en una sola institución. El Nuevo Estatuto Orgánico por Procesos fue promulgado con Acuerdo Ministerial No. 154, el 2 de enero del 2013 (MIES 2013a, 25).

Cuando el MIES absorbió al INFA a su estructura la política de protección especial referente a la violación de derechos por ciclo de vida terminó por convertirse en una competencia de rectoría enteramente estatal (*Andes Ecuador* 11 enero 2013, MIES 2015).

² Ortiz, Santiago. 2012. “Los Consejos de Planificación se deben formar en todos los niveles de gobierno, con delegados de la sociedad civil, el Estado y los gobiernos autónomos descentralizados con el fin de formular políticas y planes locales (Ley de Participación, Artículo 66). Se establece de manera obligatoria el presupuesto participativo de tal modo que las familias, comunidades y organizaciones puedan intervenir y monitorear la forma en que los gobiernos locales gastan los recursos. Otro de los mandatos participativos consiste en que en cada parroquia, municipio o provincia se debe conformar una asamblea popular con los ciudadanos y organizaciones de dicha localidad. Además, se institucionaliza la figura de la silla vacía, es decir que en las reuniones de los consejos municipales y provinciales, dependiendo de los temas a tratarse, siempre deberá estar presente un representante de los ciudadanos el cual tendrá voz y voto (Artículos 67 - 73)”, pp. 44.

Es así que hasta el año 2013, según la normativa establecida en la Constitución del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2014-2017, en la institucionalidad de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes participaban: 1) el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), como formulador de la política pública y coordinador de su implementación y evaluación; 2) el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (presidido por el MIES) y los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia en la definición y ejecución de la política pública; 3) el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC); 4) la Policía Nacional; 5) las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Defensorías Comunitarias y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia y Procuradores de Adolescentes infractores, en la protección, defensa y exigibilidad de derechos; 5) el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII); y, 6) las entidades públicas (incluidos los GADs), privadas y/o comunitarias de atención, en la prestación de servicios (Código de la Niñez y Adolescencia 2003) (Figura 4).

Figura 4. Institucionalidad de protección de derechos de la niñez y adolescencia en Ecuador



Fuente: Ordóñez 2013.

En cuanto a la institucionalidad, la Constitución del 2008 dio paso también a un enfoque centrado en el ciclo de vida³ (cuya primera aproximación se dio con el SNDPINA) que superó al enfoque lineal de sucesión de etapas. Con este antecedente, se promueve la creación de los Consejos de la Igualdad como parte del Ejecutivo (Art. 156 y 156, transitoria sexta). Entre

³ OIT, 2003. El enfoque de ciclo de vida se refiere al “Periodo durante el cual, el conjunto de riesgos y certezas de una persona es constante. Una persona entra en un nuevo ciclo de vida cuando ese conjunto de riesgos y certezas, que define su grado de vulnerabilidad, cambia para bien o para mal”, pp. 34.

estos, el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII), fue el responsable de la vigilancia y protección de derechos alineados al ciclo de vida.

En efecto, la instancia responsable de la ejecución de la política pública de protección para la niñez y la adolescencia es el MIES y el CNII, organismo constituido por diez instancias: cinco en representación de las funciones del Estados y cinco representantes de los distintos grupos etarios de derechos, “es la entidad responsable de garantizar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores” (CNII 2014).

Tabla 5. Del SNDPINA al Consejo para la Igualdad Intergeneracional

ÁMBITO	FUNCIÓN	SECTOR/ORGANISMO
Rectoría, Planificación y Observancia	Ejecutiva	Sector Social (MCDS, MIES, MSP, MINEDUC, etc.)
	Participación Ciudadana y Control Social	CNII CPCCS
Justicia y exigibilidad	Judicial	Administradores de Justicia Consejo Nacional de la Judicatura Defensoría Pública
	Transparencia y Control Social	Defensoría del Pueblo
Operadores y/o ejecutores	Ejecutiva	Educación, desarrollo infantil, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura.
	Sector Privado	
Sociedad civil		Consejos Consultivos Organizaciones de la Sociedad Civil Servicios de la NNA Defensorías comunitarias
Territorio	Función Ejecutiva	Representantes del Ejecutivo (Coordinaciones zonales y distritales de los ministerios en territorio)
		Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) Consejos Cantonales de Protección de Derechos Juntas Cantonales de Protección de Derechos

Fuente: Ordoñez, 2013.

En tal virtud, la descentralización característica del SNDPINA, perdió relevancia y se insertó en un modelo entre desconcentrado⁴ y, a la vez, centralista. Su rol se definió solo como el de una instancia parte del sistema de instituciones públicas, privadas y comunitarias encargado de “asegurar el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 341). Este hecho responde a la política manejada por el gobierno del Presidente Correa, donde predomina el Ejecutivo. En dicha transición, la injerencia del Ejecutivo es más fuerte y constante, como se observa en la tabla 5.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, al Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional le corresponde promover la participación, democracia y transparencia y generar propuestas de planes y políticas que puedan ser insertos en la agenda pública de desarrollo del gobierno fomentando una mejor inversión para niñas, niños y adolescentes. Es también el ente responsable de observar, evaluar y monitorear el funcionamiento del SNDPINA, para lo cual se vale adicionalmente de los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (CNII 2014).

Tabla 6. Distribución de las dimensiones de protección de NNA en Ecuador

DIMENSIONES	ACTORES			
	Gobierno central	GADs	CNII	ONGs y sector privado
Formulación Política Pública Nacional	X			
Formulación Política Pública Local		X		
Atención y provisión de servicios	X	X		X
Protección y exigibilidad de derechos	X	X	X	

Fuente: Ordóñez 2013.

Por otro lado, expertos han afirmado que en el actual modelo, si bien se ha incluido un fuerte componente participativo en la normativa, se presenta un gran riesgo de retroceder en lo alcanzado en materia de protección de NNA a nivel descentralizado. Esto en razón de que se

⁴ Zurita, Raúl. 2013. La descentralización de la gestión del Estado ecuatoriano consiste en transferir las competencias desde el Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La desconcentración, sin embargo, es un mecanismo del Gobierno Central para descongestionar su administración a través de la transferencia de competencias de una entidad superior a órganos subordinados, implica delegar competencias a dependencias institucionales del sector público, que a pesar de depender jerárquicamente de otra, tienen cierta autonomía técnica, pp. 49-50.

ha transitado de un sistema de atención especializado en NNA, a un sistema de inclusión ampliamente abarcador, que por cumplir con el mandato inclusivo podría dejar de lado grandes avances, sobre todo, en materia de protección (Ordóñez 2013, s.n.) (Tabla 6).

Las dimensiones de protección definidas en la tabla 6 no se distribuyen equitativamente entre los cuatro grupos de actores. Es decir, aunque la formulación de la política pública local es una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), debe estar alineada a la política pública nacional diseñada por el gobierno central. Mientras que la atención y provisión de servicios es una función que el gobierno central cubre mínimamente, y está distribuida entre los GADs y, en su mayoría, asumida por las ONG y el sector privado.

A la par, UNICEF ha perdido presencia en el escenario político. Su incidencia en cuanto al diseño y formulación de políticas públicas para NNA se ha visto limitada por el actual modelo. Sin embargo, es necesario destacar que aún constituye una importante fuente de recursos económicos y humanos para la promoción y provisión de servicios para NNA para el sector público y privado, principalmente para el gobierno central, tomando en cuenta que mantiene varios convenios de cooperación con el MCDS, MIES, MINEDUC y MSP (MCDS 2016), así como con varios gobiernos locales.

De igual modo, la protección y exigibilidad de derechos es una tarea que debe ser promovida y cumplida por todos los niveles de gobierno. Sin embargo, es el CNII el organismo encargado de su vigilancia, al igual que de la competencia de participación, debido a que es un híbrido constituido por instancias públicas y también por la sociedad civil. Dichas competencias ponen de manifiesta la necesidad de coordinación y complementariedad para efectivizar la protección especial de niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, en mayo de 2014 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y se publicó en el Registro Oficial N° 283 el 7 de julio de 2014. Con su aplicación, el CNII absorbió el CNNA. En el mismo año, se expidió la norma técnica de Protección Especial en la cual se detallan la prestación del servicio de acogimiento institucional público y privado, operado a través de “(a) Servicios directos; (b) Servicios bajo convenio: con Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil; [y] (c) Privados, sin convenio con el MIES”, debido a la falta de capacidad de cobertura con la que cuenta el MIES para brindar el servicio de atención a la población de 0 a 17 años “que han sido vulnerados en sus derechos o privados de su medio familiar y han recibido una medida legal emitida por la autoridad competente” (MIES

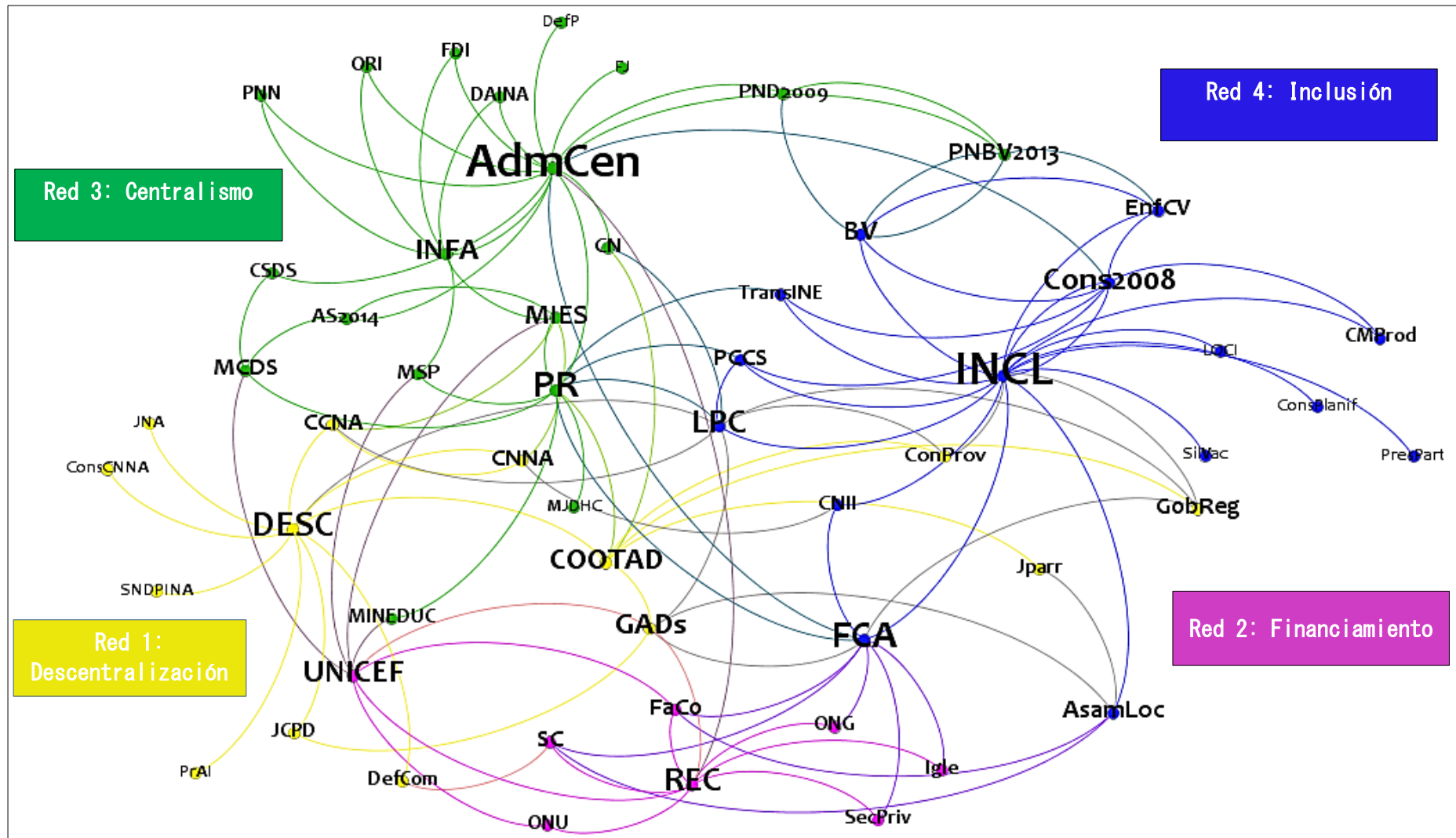
2014, 8). En esta línea, la Constitución de 2008 estableció también que toda institución pública e instancia privada debe fundamentarse en la garantía de derechos.

De tal suerte que la protección especial, en específico, busca prevenir y contribuir “a superar la vulneración de derechos de la población de atención prioritaria, a través de servicios especializados de con corresponsabilidad social, de forma integrada que aporten a garantizar el Buen Vivir” (MIES 2012). Se entiende como situación de vulnerabilidad a aquellas de riesgo físico, económico, social o ambiental, por las atraviesan las personas y pueden ser prevenidas, resistidas o sobrepuestas. Las principales áreas de protección especial de las que se ocupa la política pública son: i) maltrato infantil; ii) trabajo infantil; iii) tráfico y trata de personas; iv) mendicidad; y, v) abandono, dividido entre el sistema de adopción y acogimiento (MIES 2012). Es precisamente esta última modalidad la que será desarrollada y profundizada en los próximos capítulos de este estudio.

En último lugar, vale la pena recalcar que el resultado de la política aún presenta falencias en su implementación debido a las dificultades que se presentan en los canales de comunicación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, las relaciones de poder, la limitada capacidad de aprendizaje de los mismos y los recursos humanos y económicos limitados (Falconí, 2015).

Una vez concluido el recorrido de la política, inmediatamente se realizará un mapeo de la red identificando los principales actores que intervinieron en los distintos momentos de la política. Este ejercicio permitirá visualizar no solo los cambios producidos a través del tiempo, sino la heterogeneidad de actores que participaron en ella.

Figura 5. Red número dos.- De la descentralización a la 'inclusión' (2007 – 2014)



R = TIPO DE RED		N = NIVEL		T = TIPO DE NODO		
Descentralización	1	Idea programática	IP	Internacional	I	
Financiamiento	2	Actor	A	Nacional	N	
Administración central	3	Problema	P	Local	L	
Inclusión	4	Hecho	H			
ID	NOMBRE			T	N	R
DESC	Descentralización			IP	N	1
REC	Financiamiento/Recursos			IP	N	2
AdmCen	Administración central/Centralismo			IP	N	3
INCL	Discurso de inclusión			IP	N	4
Cons2008	Constitución 2008			H	N	4
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes			A	N	1
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia			A	I	2
PR	Presidencia de la República/Función Ejecutiva			A	N	3
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social			A	N	3
INFA	Instituto Público de la Niñez y la Familia			A	N	3
ORI	Operación Rescate Infantil			A	N	3
FDI	Fondo de Desarrollo Infantil			A	N	3
PNN	Programa Nuestros Niños			A	N	3
DAINA	Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia			A	N	3
TransINE	Transformación institucional, normativa y estructural			P	N	4
CMProd	Cambio de la matriz productiva			P	N	4
CN	Congreso Nacional/Función Legislativa			A	N	3
FJ	Función Judicial			A	N	3
PCCS	Función de Participación Ciudadana y Control Social			A	N	4
BV	Buen Vivir			P	N	4
PND2009	Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013			H	N	3
PNBV2013	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017			H	N	3
AS2014	Agenda social 2014 – 2017			H	N	3
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social			A	N	3
ONU	Organización de las Naciones Unidas			A	I	2
LPC	Ley de Participación Ciudadana			H	N	4
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial			H	N	1
GobReg	Gobiernos regionales			A	L	1
ConProv	Consejos Provinciales			A	L	1
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados/Municipios			A	L	1
Jparr	Juntas parroquiales			A	L	1
SC	Sociedad Civil			A	N	2
CNII	Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional			A	N	4
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia			A	N	1

CCNA	Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia	A	L	1
CSDS	Consejo Sectorial de Desarrollo Social	A	N	3
ConsPlanif	Consejos de Planificación	A	L	4
FaCo	Familia y Comunidad	A	L	2
PresPart	Presupuesto participativo	A	L	4
SilVac	La silla vacía	A	L	4
AsamLoc	Asambleas locales	A	L	4
MSP	Ministerio de Salud Pública	A	N	3
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto	A	N	3
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos	A	L	1
DefCom	Defensorías Comunitarias	A	N	1
JNA	Juzgados de la Niñez y Adolescencia	A	N	1
PrAI	Procuradores de Adolescentes infractores	A	N	1
Igle	Iglesia	A	I	2
SecPriv	Sector Privado	A	N	2
EnfCV	Enfoque en el ciclo de vida	H	N	4
MINEDUC	Ministerio de Educación	A	N	3
DefP	Defensoría del Pueblo	A	N	3
ConsCNNA	Consejos Consultivos de NNA	A	N	1
ONG	Organizaciones No Gubernamentales	A	I	2
LOCI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad	H	N	4
FCA	Falta de coordinación y articulación	P	N	4

Elaboración propia.

Como se indicó en el mapeo previo, en la red número dos (figura 5) se graficaron un total de 56 nodos y 117 aristas, distribuidos en relación a las ideas programáticas dominantes entre los años 2007 – 2014, a saber: 1. Descentralización en la ejecución de la política y prestación de servicios; 2. Financiamiento y recursos para la provisión de servicios y ejecución de programas; 3. Manejo de la administración central; y, 4. Discurso de ‘inclusión’ en favor de la defensa los derechos de niños, niñas y adolescentes y la provisión de servicios.

A diferencia de la red número uno, en esta segunda red hay un menor número tanto de nodos como de relaciones. Se observa, además, que el discurso inclusivo se ve fortalecido desde la administración central tanto en la formulación de la política como en la implementación de la misma. No obstante, y esto constituye una dicotomía, la descentralización ya no tiene el mismo dominio que en la red número uno.

Adicionalmente, la red de financiamiento aún se extiende al sector privado, organismos internacionales, ONGs, la Iglesia, familia y comunidad y sociedad civil. Aunque desde el

gobierno central también se asume esta particularidad, su rol financiero continúa siendo insuficiente como en el periodo precedente (1990 – 2007).

En ese sentido, la transición de un sistema más equitativamente descentralizado a uno marcado por el centralismo y el discurso inclusivo en materia de políticas de protección especial para NNA, se manifiesta en razón del predominio del sector público, liderado por la Presidencia de la República; y, la formulación y ejecución la política pública desde el MIES, principalmente, y el MCDS, MINEDUC, MSP y el MJDHC. En tal virtud, el INFA perdió toda injerencia en la política pública al ser absorbido por el MIES, junto con el FDI, PNN, ORI y la DAINA, en el año 2013.

En cuanto a los instrumentos, la Constitución del 2008 constituye el eje de la política pública de NNA y se hace manifiesta la convergencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2012, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y la Agenda Social 2014-2017. Vale la pena destacar que aunque el nuevo modelo se rige por un componente de centralización que gira en torno al Ejecutivo, también se manifiesta la relevancia de la Ley de Participación Ciudadana y el COOTAD.

Las dos herramientas, pensadas como promotoras de participación y descentralización, no han terminado de consolidarse como tales debido al modelo centralizado aplicado desde el Ejecutivo. No obstante, debido a que el Estado aún no tiene la capacidad de cubrir la demanda de servicios para NNA, y menos aún para aquellos vulnerados en sus derechos; se muestra como es imprescindible la gestión de esta actividad por parte de los gobiernos seccionales, la familia y la comunidad, la Iglesia y las ONG. La red de descentralización aún tiene protagonismo dentro de la política, aunque ya no es evidente su rol decisorio y vinculante.

Asimismo, según el discurso gubernamental, las Naciones Unidas y la mayoría de sus agencias habían perdido relevancia en cuanto a la política pública. Sin embargo, UNICEF continúa trabajando con varias entidades del sector público, lo cual evidencia que los lineamientos del SNU y la influencia de la CIDN aún está presente en el contexto nacional y en la política pública de NNA.

Por otro lado, los Consejos Nacionales de Igualdad, en este caso el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, un híbrido público-civil, no se manifiesta fuertemente en el actual modelo pero es innegable su alineación con el Estado y el fuerte componente público que ha terminado mermando de cierta manera el accionar civil de la institución.

Finalmente, el problema marco manifiesto en el desarrollo de la red es la falta de coordinación y articulación entre actores estatales y no estatales. El modelo ‘inclusivo’ impartido desde el discurso del gobierno central, provocó que en este segundo momento la coordinación entre actores constituya un problema más notorio que cuando el modelo estaba más descentralizado.

Este ejercicio ha provocado que el trabajo entre el gobierno central, los gobiernos seccionales y las instituciones privadas, se torne ineficiente y no cumpla con las necesidades de la población ni con los lineamientos que se establecieron en la formulación de la política pública. Igualmente, debido a que el cambio de la matriz productiva y la transformación institucional fueron (o son) las prioridades gubernamentales, esta política social aún no ocupa el lugar que deberían tener en la agenda pública; por ende, y este es otro problema evidente en la red, los recursos asignados a la temática desde el Ejecutivo son todavía insuficientes.

Como cierre de este capítulo, se podría decir que en las dos redes se produjo una convergencia entre los intereses, las ideas y la política pública, tal como lo indican Marsh, Smith y Kisby (2000, 2007). En consecuencia, toda distinción simple entre los factores endógenos y exógenos de la red terminó disolviéndose (Marsh 2000, 9).

De igual manera, el contexto estructural e ideacional muestran que varios factores nacionales e internacionales fueron trascendentales para la inserción de las ideas que hicieron ruido fuera del país en la agenda pública nacional. Así, se muestra la interacción permanente y recíproca entre varios elementos, actores e ideas que se relacionan dentro de la red y fuera de ella y que la materialización de las ideas dominantes se puso de manifiesto a través de instrumentos como leyes, normativas, códigos, entre otros.

Capítulo 3

3. Estructura y agencia

3.1. Introducción

En el capítulo tres de esta investigación se explica la segunda relación dialéctica: estructura y agencia. Para ello, se hace uso de los estudios sobre redes y estructura de David Knoke (1993, 2008) y de *policy window* de John Kingdon (1984). A partir de dichas teorías se determinó la prevalencia de determinadas ideas programáticas en la *agenda setting* y la injerencia de las mismas en el periodo de la política que se extiende desde el año 2013 hasta al 2015.

En el presente capítulo, se ponen de manifiesto las relaciones dialécticas que se presentan en la *agenda setting* y en la selección de instrumentos, partiendo de las redes de política que las establecen, a través del análisis del servicio de acogimiento institucional como principal instrumento de la política de protección especial.

De tal suerte, se inició por hacer referencia a la teoría de la agencia y a la relevancia de la estructura y se enlazan dichos conceptos con en el caso particular de análisis. Este ejercicio permitió mapear la red resultante de dichas dinámicas con su respectivo análisis cuantitativo. Posteriormente, se identificaron las ideas programáticas dominantes en la *agenda setting*, las cuales se materializaron en instrumentos; así como las principales controversias que se desarrollaron en el proceso y las medidas de la red permitieron establecer conclusiones preliminares sobre la *agenda setting* y las redes de política, con las cuales se cerraron este capítulo.

Vale la pena recalcar que para la elaboración de este capítulo se recurrió principalmente a la documentación institucional proporcionada por el personal del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

3.2. La importancia de la agencia y la estructura

En las relaciones de agencia una parte actúa en nombre de otra. Dentro de la estructura social este tipo de relaciones son especialmente frecuentes y examina a las instituciones, roles, formas de organización social y estrategias de control social. En la política de protección especial, la redes de política pueden ser entendidas como un complejo conjunto de relaciones entre principales y agentes dentro y a través de organizaciones sociales, donde los principales delegan a los agentes su autoridad para llevar a cabo sus preferencias políticas (Shapiro 2005, 263).

Estas relaciones se manifiestan a través de las redes que se formaron durante el proceso de consolidación de la política. El rol del Estado, las iniciativas sociales, los límites de la responsabilidad social, entre otros, son tópicos ampliamente debatidos en el campo de la política pública de protección especial de NNA. En el presente caso, esas relaciones son evidentes y adyacentes. A pesar de ser menos verticales, por tratarse de una política *bottom up*, se observa la delegación de funciones por parte del Ejecutivo a los agentes, con el fin de ‘garantizar’ la protección y restitución de derechos de NNA con la entrega del servicio en los dos periodos, tanto de 1990 – 2007, como del 2007 – 2014. La naturaleza de la política ha provocado que la delegación de tareas referentes a esta política, se dirijan a la Iglesia, organizaciones privadas y el tercer sector.

La delegación de autoridad en el primer periodo parte principalmente desde Ejecutivo, que aunque asumiera la protección especial como política nacional en el año 2005, no fue capaz de liderar un sistema descentralizado ya formado, el SNDPINA. Las funciones que debían ser del Estado se delegaron al INNFA, un organismo de naturaleza privada que se empoderó por décadas del tema de protección para NNA.

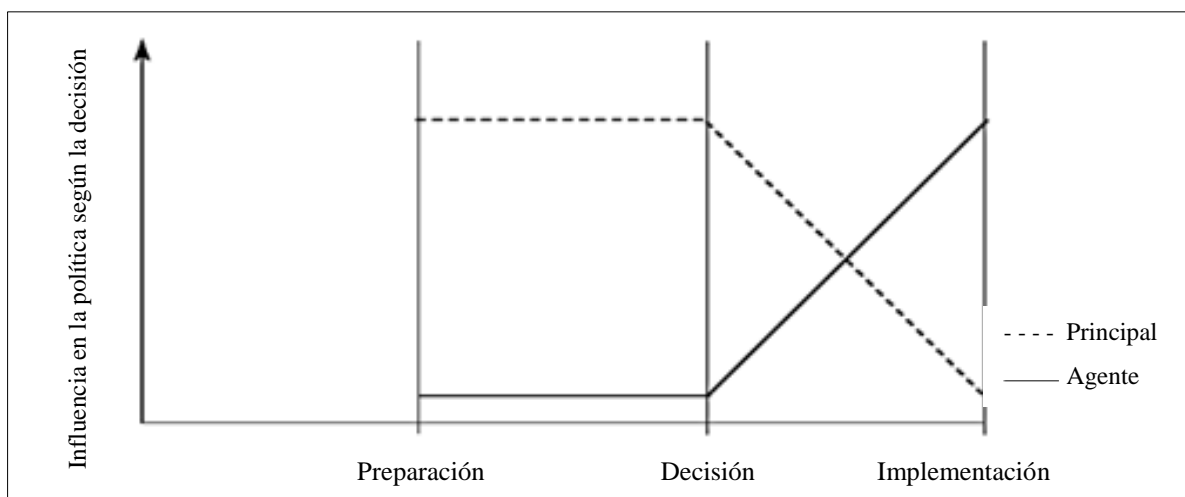
Sin embargo, los objetivos de los principales y de los agentes pueden entrar en conflicto o los primeros pueden no estar seguros de que los agentes están llevando a cabo su voluntad (Shapiro 2005, 271). Como se evidencia entre los años 2012 y 2013, cuando se buscó reestructurar el modelo de gestión por uno de corte más central e ‘inclusivo’ y se minimizó el papel del SNDPINA, el Ejecutivo delegó al MIES la total competencia de protección especial con la eliminación del INFA (antes INNFA) y la absorción de sus competencias.

Al respecto, la tradicional ‘división política/operaciones’ del ciclo de políticas determina que los políticos deciden en las políticas, mientras que las agencias administrativas tienen mayor injerencia en la implementación de las mismas, como se muestra en la figura 6. En dicha gráfica se expone la citada división de tareas hipotética en el ciclo de políticas entre las autoridades de supervisión en la formulación y decisión (línea punteada) y las agencias de plena competencia en la implementación (línea continua) de una manera simplificada (Verschuere 2009, 26).

Es evidente esta afirmación en cuanto a la lucha de más de cinco mil activistas, actores de la sociedad civil y varias organizaciones durante la década de los noventa para normar los derechos de niños y adolescentes y lograr la inscripción del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2003. Por otro lado, la formulación de la política de protección especial se generó, principalmente, desde el INNFA, la Comisión de la Mujer, el Niño y la

Familia y el MBS (hoy MIES). No obstante, la implementación, en estricto sentido, se ejecuta desde otros frentes.

Figura 6. División hipotética de facultades en el ciclo de la política entre las agencias y las autoridades



Fuente: Adaptado de Verschuere 2009, 26.

Además, el rol del principal y del agente se observa en cada etapa del ciclo de políticas. El papel del principal, representado por el Ejecutivo, en la etapa de preparación y decisión es bastante superior al del agente que, en la implementación, eleva su accionar e influencia, con la Iglesia, sector privado y ONG's. Es en estos momentos cuando los intereses pueden entrar en conflicto. En la política de protección especial la visión que los actores tienen en cuanto a la temática varían, sea como una cuestión de caridad, filantropía o Estado de bienestar. Por este motivo, generalmente, el principal se vale de incentivos para alinear los intereses del agente a los suyos y llevar un seguimiento de su comportamiento (Shapiro 2005, 272).

Asimismo, la agencia explora la función de las sanciones, asignaciones presupuestarias, decisiones judiciales, incentivos económicos y *lobbying*. Por consiguiente, los instrumentos de los que se vale el Ejecutivo constituyen una herramienta de control para los agentes. El acogimiento institucional es, en estricto sentido, un instrumento macro de la política de protección especial y en la dinámica del mismo se desarrollaron varios instrumentos para incidir en el trabajo que realizan los agentes, sean estos: convenios con cooperantes, la medida judicial, norma técnica, entre otros.

Adicionalmente, la premisa esencial sobre la teoría de redes radica en la importancia de la estructura social como un patrón permanente de las relaciones entre los actores sociales. Si no se toma en consideración la estructura social de la red, los atributos específicos de los actores

serían ampliamente irrelevantes. En la política de protección especial la estructura social de la red se manifiesta tanto las oportunidades como restricciones en los flujos de información e ideas, la ejecución de tareas, la distribución de recursos y el logro de objetivos de los actores gubernamentales y no gubernamentales; mismos que dependen, sobre todo, de la estructura de la red. De tal forma que las conexiones dinámicas, enlaces y vínculos entre actores en posiciones sociales capturan una imagen más precisa del proceso causal en un sistema social que otros atributos de los actores presentes en la red (Knoke 1993, 164 – 165).

Al respecto, en la política analizada, es amplio el número de relaciones entre instituciones públicas y privadas que participan en la formulación y ejecución de políticas (y de los intereses de la política). Por ese motivo, es necesario hilar más fino en cuanto a los mecanismos y procesos que se han perdido de vista y que unen a la política y la administración. La importancia de la política para descifrar los enlaces entre una buena representación de las aspiraciones societales (‘política’) y su realización eficiente y eficaz (administración), se ha convertido en una premisa en el análisis de política de protección especial (Hjern 1982, 302).

Con dicho antecedente, esta condición se torna evidente en el estudio del poder político y la las políticas públicas. Las redes de política permiten identificar dos tipos de poder que se manifiestan entre las relaciones de los actores sociales: *influencia* y *dominación*. La primera implica que un actor maneje de tal forma la información que posee que la transmita a otros actores según sus intereses, con el fin de alterar las acciones de los últimos valiéndose de la *persuasión*. Por su parte, en la dominación un actor controla el comportamiento de otro actor ofreciéndole un beneficio o evitando un daño. Aquí el móvil es la *sanción*. Cuando la influencia y la dominación ocurren al mismo tiempo, se hablaría de una forma de *poder autoritario* (Knoke 1993, 167).

En la política de protección especial, dichas relaciones alcanzaron solamente el grado de influencia, debido a las siguientes razones: 1) Al ser una política *bottom up*, las jerarquías son menos evidentes que en una política *top down*. A pesar de que la rectoría de la misma está en manos del Ejecutivo, su implementación debe realizarse obligatoriamente con el apoyo de instituciones ajenas al gobierno. 2) La mayoría de información fue construida desde la sociedad, por la misma razón por la que la política fue marginada de la agenda pública por décadas. Son varios los actores ajenos a la administración central que participaron en el proceso de construcción de la política, por lo que la información que posee el Estado es aún escasa.

Cabe recalcar, que en cualquier caso, la influencia de un actor sobre el comportamiento de otro dentro de una red es permanente y se enfatiza en las relaciones estructurales como el principio orientador, donde la estructura social consiste en la regularidad en los patrones de relaciones entre entidades concretas (personas individuales, pequeños grupos, organizaciones, etc.).

Como se observa en las redes de 1990 – 2007 y la de 2007 – 2014, existe un patrón en cuanto a las redes que se construyeron a partir de cuatro ideas programáticas. En el primer periodo: 1. Movilización social a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes; 2. Descentralización en la formulación de la política y prestación de servicios; 3. Financiamiento y recursos para la provisión de servicios y ejecución de programas; y, 4. Manejo de la administración central. En el segundo periodo, la única nueva red que se constituye es la de inclusión, misma que sustituye a la red de movilización que, a ese momento, ya había logrado que se promulgue el Código de la Niñez y Adolescencia. Fuera de este último cambio sustantivo, las dinámicas de la red presentan cambios leves pues son las mismas ideas programáticas y los mismos actores los que intervienen en las redes uno y dos.

Es así que se torna esencial medir y representar las relaciones estructurales para entender la influencia de estas en el comportamiento individual de los actores sociales, como en el desempeño sistémico de la red (Knoke y Yang 2008). En consecuencia, Knoke (1993, 178) indica que el enfoque de redes en políticas públicas se puede producir beneficios sustanciales, principalmente en el análisis de tres situaciones importantes: 1) decisiones de voto, 2) organizaciones de acción colectiva y 3) dominios de políticas nacionales.

A lo largo de este capítulo se profundiza en la tercera situación, los dominios de la política de protección especial para niñas, niños y adolescentes partiendo de la capacidad de influencia y habilidades de los actores para introducir sus ideas en la *agenda setting* y traducirlas en instrumentos guiadores de la política, a través del análisis del servicio de acogimiento institucional.

3.3. La *agenda setting*

La agenda gubernamental es entendida como la serie de asuntos o problemas a los cuales los oficiales gubernamentales y aquellos cercanos a estos prestan especial atención. Por ende, la *agenda setting* implica un conjunto de temas que se conciben dentro de un dominio específico y que son el foco de atención de las autoridades gubernamentales. De tal suerte que lo que

busca analizar la *agenda setting* es cómo ciertos temas terminan convirtiéndose en ‘temas’ de la agenda pública (Kingdon 1984, 40).

En ese sentido, ¿cómo y cuándo se posicionó la protección especial como un tema relevante de la agenda pública? ¿Cuándo se volvió el acogimiento institucional un instrumento de la política? Kingdon se refiere al modelo de “anarquías organizadas” de Cohen-March y Olsen para entender de mejor manera la *agenda setting*. Es así que propone analizar por separado problemas, propuestas y políticas. Las propuestas se generan para resolver el problema o no; los problemas se reconocen haya una solución o no; y, los acontecimientos políticos suceden de acuerdo a su propia dinámica. En cierto momento, estas tres corrientes coinciden y el mayor cambio en la agenda ocurre. Es decir, un problema es reconocido, una solución está disponible y las condiciones políticas son las adecuadas (presión de grupos de interés, cambios de administración, de legislación, de ideologías, entre otros) para enlazar soluciones a los problemas que parecen presionar en el escenario político (Kingdon 1984, 41).

Con estos antecedentes, la defensa de los derechos de NNA y su inserción en la agenda pública fue el resultado de la influencia y movilización internacional. En primera instancia, se destacó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989); como pauta inicial para que las Naciones asuman el compromiso de protección integral y consideren a los niños y niñas como sujetos de derechos (Gavilanes 2008, 18).

A partir de este hecho, la movilización característica de la sociedad civil tuvo un papel predominante durante la década de los noventa en el escenario sociopolítico del Ecuador. En razón de la protesta social, podría decirse que el principal recurso de la sociedad civil fueron sus ideas movilizadoras centradas en la defensa de los derechos de NNA.

Hasta finales de la década de los noventa e inicios del año 2000 el país estaba en crisis. Persistía un rol casi omiso del Estado en la política pública, particularmente del sector social, el cual se enfocaba en salud y educación. La protección quedaba en manos de organizaciones ajenas al gobierno central. No obstante, la agenda que se consolidó fue la de más de cinco mil actores, entre los que se destacaron UNICEF, INNFA, sociedad civil y sector privado; mediante la cual se buscó formalizar en la normativa la primacía del interés superior del niño. La agenda de dichos actores se plasmó en el Código de la Niñez y la Adolescencia, publicado en el año 2003.

El mayor impacto de las ideas movilizadoras de activistas y actores gubernamentales y no gubernamentales se produjo cuando la protección especial se inscribió política y normativamente en el Código de la Niñez y Adolescencia ya en el año 2003 y se insertó en la *agenda setting* como política de protección especial en el año 2005.

Entre los años 2004 y 2005 fue cuando el problema, la propuesta y la política coincidieron con la voluntad de las autoridades. Los actores que intervinieron en el empuje de la publicación del Código, manifestaron en su agenda la necesidad de que la defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes se priorice en la administración central a través de un sistema de protección descentralizado e institucionalizado. La propuesta: partir del mandato del Código de la Niñez y la Adolescencia para crear un instrumento técnico, estratégico y vinculante para la administración pública en torno a la defensa de derechos de NNA y la política de protección especial.

Aunque dicho mandato estuvo presente en el Código desde el año 2003, solo se materializó hasta agosto del 2004 con un Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Es de esta manera que la agenda de UNICEF, INNFA, sociedad civil y sector privado se estableció gracias a la voluntad política, con un instrumento en el cual se definieron “las políticas, metas y estrategias que orientar[ía]n la acción pública y privada a favor del ejercicio de sus derechos” (Secretaría Técnica del Frente Social 2004, 3) y su inserción como política pública de protección especial, bajo la rectoría del Ministerio de Bienestar Social y el INNFA, para temas de niñez y adolescencia, en el año 2005.

El Plan Nacional Decenal de Protección fue elaborado por la Secretaría Técnica del Frente Social, desde el Ejecutivo, con el apoyo del INNFA y UNICEF. Adicionalmente, se promovió la implantación del SNDPINA para operativizar dicho plan. La agenda de descentralización de actores no gubernamentales dominó el escenario. Con la publicación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se aprobó el estatuto en el que se consolidó un nuevo modelo de gestión con visión sistémica y descentralizada, aterrizando el mandato constitucional de la creación del SNDPINA (Zambrano 2005, 15).

En virtud de lo expuesto, es evidente que un elemento sumamente relevante en la teoría de Kingdom es el factor tiempo. Cuando el oficial del gobierno se encontró receptivo hacia la idea de promover un Sistema Descentralizado de Protección para cumplir el mandato del Código, esa ‘ventana’ estuvo abierta por un periodo corto de tiempo, el cual fue aprovechado para insertar la citada idea en la agenda. Esto implica que los científicos sociales y analistas políticos preparen una propuesta clara, sólida y que tome a consideración las implicaciones

políticas a priori. El momento en que la ventana se abre es muy corto para apenas empezar a desarrollar una propuesta. Por ende, el uso de la ‘ventana de oportunidad’ requiere, a más de habilidad, conocimiento, conexiones correctas y suerte; sobre todo, de absoluta persistencia (Kingdon 1984, 46-47). Persistencia que en el tema de niñez y adolescencia duró más de una década de movilizaciones, primero para la aprobación del Código y luego para la formulación de la política.

No obstante, y como se revisó en el capítulo previo, el SNDPINA, instrumento más visible de la política de protección de la niñez, perdió relevancia desde la administración del Presidente Rafael Correa. La agenda del Ejecutivo fue la que dominó durante este periodo y con ella se buscó reorientar el sistema descentralizado y liderado por el INNFA y retomar la rectoría de las políticas públicas sociales de NNA.

Es así que del año 2007 hasta el año 2014, el SNDPINA fue sustituido por un Sistema Nacional de Protección Integral, instrumento plasmado desde la agenda del Ejecutivo. Los instrumentos básicos que se impusieron para la ejecutoria de la política de protección de NNA durante este periodo fueron: la Constitución Ecuatoriana del 2008; el Código de la Niñez y Adolescencia; y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo y Descentralizado (COOTAD 2010), instrumento desarrollado por la SENPLADES por mandato del Ejecutivo, en el cual se promovió su agenda con un nuevo modelo de Estado desconcentrado que sustituyó al modelo descentralizado.

Entre los años 2012 y 2014, después de varias transiciones institucionales entre el MBS (hoy MIES) y el INNFA (hoy inexistente); el rol de la sociedad civil y UNICEF fue minimizándose, y el del sector privado fue casi nulo en cuanto a la primacía de agendas y menor aún en la consecución de estas agendas en instrumentos.

Finalmente, con la absorción del INFA por parte del MIES, muchos de los actores de la sociedad civil y el INFA que participaron en todo el proceso fueron relegados. La nueva agenda del Ejecutivo, en la cual quedaba inscrito que las políticas sociales debían manejarse bajo la total rectoría del Estado plasmó el escenario. La política de protección especial para NNA fue asumida bajo la coordinación del MCDS y ejecutada por el MIES, MINEDUC y MSP. La sociedad civil y su rol de vigilancia tuvo que trasladarse al Consejos de Igualdad Intergeneracional que, hasta el año 2016, tiene un corte vertical que parte de la administración central y no termina de consolidarse institucionalmente, ni de injerir de manera vinculante en la política.

Al respecto, es necesario recalcar que la formación de políticas no dependió solo de los procesos políticos convencionales de las elecciones, los intereses y el poder. La persuasión, argumentación y el cálculo de la información, fueron elementos igual de importantes. La administración del economista Rafael Correa, ha sabido combinar muy estratégicamente estos componentes. Es tal su importancia que la gente del gobierno han invertido tiempo, dinero y energía en analistas o asesores que recolecten evidencia y den fuerza a sus argumentos. A pesar de que las ideas tienen un impacto sustancial en los resultados, por sí solas no son capaces de producir cambio alguno. Por ese motivo, deben estar ligadas a fuerzas políticas. La combinación de ideas y políticas es, más que importante, crucial (Kingdon 1984, 46).

El servicio de acogimiento institucional para NNA privados del medio familiar constituye en sí mismo un instrumento de la política que cuenta con más instrumentos. Aunque su provisión siempre ha sido parte de las dinámicas sociales resultantes de la caridad y filantropía de la Iglesia y organizaciones sin fines de lucro; el acogimiento institucional ha formado parte de la política de protección especial desde su constitución en el año 2005 y está presente en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Ha pasado por las mismas reformas y se ha reestructurado a la par del SNDPINA y del Sistema Nacional de Protección Integral. Ejecutado actualmente bajo la rectoría del MIES, es necesario cavar en las ideas que se convirtieron en los instrumentos que se impusieron en la *agenda setting* entre el 2014 y 2016.

Para clarificar el comportamiento de los actores sociales, el establecimiento de agendas y la supremacía de ciertas ideas que se convirtieron en instrumentos, se analizaron las relaciones estructurales de la red. Igualmente, el contexto desarrollado en el capítulo fue esencial para establecer las ideas programáticas metodológicamente valiosas para estructurar la red, determinar sus medidas, el tipo de vínculo entre los actores y los principales instrumentos de las etapas de formulación y *agenda setting* del servicio de acogimiento institucional como parte de la política.

En ese sentido, son varias las ideas programáticas que dominaron la arena de la política pública de protección especial, se insertaron en la agenda pública y se convirtieron en instrumentos. Este ejercicio fue posible por los movimientos de los actores, los cuales se valieron de sus habilidades y recursos para hacer eco de sus ideas.

Para tal efecto, en la siguiente sección se realiza una explicación sobre la medida acogimiento institucional y luego se establecen las ideas programáticas que se afianzaron como instrumentos en la red entre los años 2014 – 2016, a partir de la *agenda setting* de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

3.4. El acogimiento institucional en la *agenda setting* como medida de protección especial

En esta sección, a más de detallar la dinámica del servicio de acogimiento institucional, se determinó cómo se impusieron unas ideas sobre otras y se consolidaron como instrumentos del servicio de acogimiento institucional en la *agenda setting*.

Para este fin, es necesario iniciar por describir el escenario normativo y orgánico en el que se ubica el servicio de acogimiento institucional. Como se dijo previamente, el citado servicio constituye un segmento esencial de la integralidad de la política pública de protección especial para NNA y se encuentra posicionado a través de varios instrumentos. En ese sentido:

La legislación vigente contempla cinco tipos de políticas de protección integral, entre las que encontramos a las políticas sociales básicas y fundamentales, las políticas de atención emergente, políticas de protección especial, políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos, y las políticas de participación (MIES Diciembre 2013, 4).

En virtud de lo expuesto, la protección especial la implementa y gestiona el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) a través de la Subsecretaría de Protección Especial del Viceministerio de Inclusión Social (MIES Diciembre 2013, 4). Como se indicó en el capítulo uno del estudio, la protección especial constituye el conjunto de acciones, políticas, planes y programas dirigidas a atender a las situaciones especiales de amenaza o vulneración de derechos en las que se encuentran las personas y o familias (maltrato, trabajo infantil, mendicidad, violencia sexual, acoso, abandono, movilidad humana, menores infractores, entre otros), en especial aquellos grupos de atención prioritaria, para que el ejercicio de sus derechos, les sean restituidos de manera integral y permanente (MCDS 2015a, 3).

Al respecto, la protección especial actúa en tres dimensiones: prevención (secundaria y terciaria), atención y restitución de los derechos. En cuanto a la prevención secundaria, esta se enfoca en la promoción de mecanismos para detectar riesgos en estados precoces; y, la prevención terciaria, en ralentizar la progresión de la vulnerabilidad. Por su parte, la atención comprende la asistencia a personas vulneradas para cubrir sus necesidades psicológicas, de salud, sociales, legales, etcétera. Por último, la restitución busca restablecer el ejercicio pleno de derechos de dichas personas y mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de actuar en comunidad. No obstante, es necesario reconocer una última dimensión: la exigibilidad, que permite crear procedimientos y mecanismos para demandar el pleno ejercicio y reconocimiento de derechos (MCDS 2015a, 4).

Tomando en cuenta dichas particularidades, el acogimiento institucional se inscribe dentro de la política de protección especial como medida única y excepcional de protección especial para NNA, cuyos derechos hayan sido vulnerados y se encuentren privados del medio familiar, de acuerdo al Código de la Niñez y la Adolescencia. Dicha modalidad implica un “conjunto de acciones articuladas, orientadas a apoyar el proceso para restituir los derechos vulnerados o amenazados, de niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar” y se ejecuta a través de la Norma Técnica realizada por el MIES y publicada en el año 2014.

De acuerdo a los artículos 44 y 46 de la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir y el Código de la Niñez y Adolescencia; la prestación de servicios especializados de este tipo de protección le corresponde al Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través de la Subsecretaría de Protección Especial (MIES 2014, 7). El MIES estuvo presente a lo largo de la trayectoria de la política y es el ente delegado desde el Ejecutivo para cumplir con la rectoría del servicio.

Con el servicio de acogimiento institucional se busca, a más de garantizar los derechos de NNA privados de su medio familiar, vulnerados o en riesgo de vulneración de sus derechos; cubrir sus principales necesidades facilitando el más alto nivel de seguridad, bienestar y estabilidad afectiva y emocional a través de un acogimiento temporal que brinde un ambiente similar al de un hogar común y que permita su desarrollo integral, procurando mejorar, fortalecer y/o restituir los vínculos familiares mientras se resuelve la situación que provocó que se acoja a esta medida transitoria (MIES 2014, 8).

En ese sentido, la política de protección especial de NNA a través de acogimiento se realiza por medio de tres modalidades: 1. acogimiento institucional, instituciones especializadas para acoger a NNA de dos a diecisiete años y once meses; 2. acogimiento familiar, hogares y/o familias para NNA de cero a diecisiete años y once meses; y, 3. casas familia, instituciones especializadas para acoger a NNA de cero a dos años.

Por su parte, el acogimiento institucional constituye un espacio físico en el cual viven al menos treinta NNA y opera a través de tres tipos:

- a) Servicios directos gestionados por el MIES;
- b) Servicios bajo convenio con Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil;
- c) Privados especializados en acogimiento, sin convenio con el MIES (MIES 2014, 8)

Adicionalmente, la modalidad de acogimiento de Casa Hogar atiende a niños y niñas de cero a dos años de edad debido a que requieren cuidados más especializados. En la presente red, se pondrá especial énfasis en los tres tipos de servicios citados con anterioridad, que brindan atención a NNA de dos a diecisiete años y once meses (MIES 2014, 8).

Para el año 2016, el servicio de acogimiento institucional se ejecuta a través de estructuras de implementación en las cuales el MIES administra directamente los servicios; y, mantiene convenios con cooperantes, entre GADs, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil (Tabla 7):

Tabla 7. Centros de acogimiento institucional directos y por convenio

ZONA	DISTRITO	COOPERANTE	NATURALEZA	MODALIDAD 2016	COBERTURA 2016
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 08D01 – ESMERALDAS	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	85
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 08D01 – ESMERALDAS	FUNDACION MISIONERA DE LA NIÑEZ	OrgRel	Acogimiento Institucional	65
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 10D01 – IBARRA	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	75
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 10D01 – IBARRA	FUNDACION CRISTO DE LA CALLE	OSC	Acogimiento Institucional	44
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 10D01 – IBARRA	HOGAR MANUELA PEREZ	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 10D01 – IBARRA	HOGAR MERCEDES DE JESUS MOLINA	OrgRel	Acogimiento Institucional	20
1	DIRECCIÓN DISTRITAL 21D02 - LAGO AGRIO	GAD MUNICIPAL DEL CANTON LAGO AGRIO	GAD	Acogimiento Institucional	15
2	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D11 – RUMIÑAHUI	FUNDACION SAN LEONARDO MURIALDO	OrgRel	Acogimiento Institucional	15
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 05D01 – LATACUNGA	FUNDACION CONSTRUYAMOS UN SUEÑO	OSC	Acogimiento Institucional	12
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 05D01 – LATACUNGA	FUNDACION JARDIN DEL EDEN	OSC	Acogimiento Institucional	43
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 16D01 – PUYO	IGLESIA EVANGELICA ESPERANZA ETERNA	OrgRel	Acogimiento Institucional	25
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 18D01 – AMBATO	FUNDACIÓN PROYECTO DON BOSCO	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 18D01 – AMBATO	FUNDACION PROYECTO SALESIANO CHICOS DE LA CALLE ZONA NORTE PSCHC N	OrgRel	Acogimiento Institucional	19
3	DIRECCIÓN DISTRITAL 18D01 – AMBATO	SOCIEDAD PROTECTORA DE NIÑOS HUERFANOS Y ABANDONADOS HOGAR SANTA MARIANITA	OSC	Acogimiento Institucional	27
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 13D01 – PORTOVIEJO	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	80
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 13D01 – PORTOVIEJO	FUNDACION CASA HOGAR DE BELEN	OrgRel	Acogimiento Institucional	40
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 13D02 – MANTA	FUNDACION SHEKINAH	OrgRel	Acogimiento Institucional	25
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 23D01 - SANTO DOMINGO	CONGREGACION DE LAS HERMANAS BENEDICTINAS MISIONERAS	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 23D01 - SANTO DOMINGO	FUNDACION CALASANZ	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
4	DIRECCIÓN DISTRITAL 23D01 - SANTO DOMINGO	FUNDACION DE ACCION SOCIAL CARITAS	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
5	DIRECCIÓN DISTRITAL 12D01 – BABAHOYO	FUNDACION NUEVA ESPERANZA	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
5	DIRECCIÓN DISTRITAL 24D02 – SALINAS	FUNDACION SANTA MARIANITA DE LA ESPERANZA	OrgRel	Acogimiento Institucional	50
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 01D01 – CUENCA	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	90
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 01D01 – CUENCA	CONFERENCIA SAN VICENTE DE PAUL	OrgRel	Acogimiento Institucional	30
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 01D01 – CUENCA	CONGREGACION DEL BUEN PASTOR	OrgRel	Acogimiento Institucional	38
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 01D01 – CUENCA	FUNDACION MARIA AMOR	OSC	Acogimiento Institucional	30

6	DIRECCIÓN DISTRITAL 01D01 – CUENCA	HOGAR MIGUEL LEON DE LA CIUDAD DE CUENCA	OrgRel	Acogimiento Institucional	30	
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 03D01 – AZOGUES	FUNDACION HOGAR PARA TODOS	OrgRel	Acogimiento Institucional	25	
6	DIRECCIÓN DISTRITAL 03D01 – AZOGUES	FUNDACION REMAR ECUADOR	OrgRel	Acogimiento Institucional	30	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 07D02 – MACHALA	GAD MUNICIPAL DE MACHALA	GAD	Acogimiento Institucional	30	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 11D01 – LOJA	FUNDACIÓN ALVAREZ	OrgRel	Acogimiento Institucional	20	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 11D01 – LOJA	FUNDACION DOROTEA CARRION	OrgRel	Acogimiento Institucional	30	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 11D01 – LOJA	GAD MUNICIPAL DE CATAMAYO	GAD	Acogimiento Institucional	20	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 11D01 – LOJA	HOGAR SANTA MARIANA DE JESUS	OrgRel	Acogimiento Institucional	20	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 11D01 – LOJA	PATRONATO DE AMPARO SOCIAL MUNICIPAL DE LOJA	GAD	Acogimiento Institucional	15	
7	DIRECCIÓN DISTRITAL 19D01 – ZAMORA	GAD MUNICIPAL DE ZAMORA	GAD	Acogimiento Institucional	13	
8	DIRECCIÓN DISTRITAL 09D03 - GYE CENTRO SUR (GARCIA MORENO)	BENEMERITA SOCIEDAD PROTECTORA DE LA INFANCIA	OSC	Acogimiento Institucional	80	
8	DIRECCIÓN DISTRITAL 09D03 - GYE CENTRO SUR (GARCIA MORENO)	FUNDACION KAIROS	OrgRel	Acogimiento Institucional	37	
8	DIRECCIÓN DISTRITAL 09D09 - GYE NORTE (TARQUI)	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	50	
8	DIRECCIÓN DISTRITAL 09D09 - GYE NORTE (TARQUI)	FUNDACION PROYECTO SALESIANO GUAYAQUIL	OrgRel	Acogimiento Institucional	105	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D02 - QUITO NORTE	ASOCIACION SOLIDARIDAD Y ACCION ASA	OSC	Acogimiento Institucional	30	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D02 - QUITO NORTE	FUNDACION ALAS DE COLIBRI	OSC	Acogimiento Institucional	14	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D05 - QUITO CENTRO	FUNDACION PROYECTO SALESIANO CHICOS DE LA CALLE ZONA NORTE	OrgRel	Acogimiento Institucional	10	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D05 - QUITO CENTRO	HOGAR DEL NIÑO SAN VICENTE DE PAUL	OrgRel	Acogimiento Institucional	60	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	ALDEAS INFANTILES SOS ECUADOR	OSC	Acogimiento Institucional	70	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	CASA DE ACOGIDA MERCEDES DE JESUS MOLINA	OrgRel	Acogimiento Institucional	15	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	CONGREGACION DE RELIGIOSOS TERCARIOS CAPUCHINOS DE NUESTRA SEÑORA DE LOS DOLORES	OrgRel	Acogimiento Institucional	140	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	CONGREGACION DE RELIGIOSOS TERCARIOS CAPUCHINOS DE NUESTRA SEÑORA DE LOS DOLORES	OrgRel	Acogimiento Institucional	20	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	FUNDACIÓN ALIÑAMBI	OSC	Acogimiento Institucional	20	
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR	FUNDACIÓN LAURA VICUÑA	OrgRel	Acogimiento Institucional	30	
2	DIRECCIÓN DISTRITAL TENA	HILANDO NUESTROS SUEÑOS	MIES – Directo	Acogimiento Institucional	101	
3	DIRECCIÓN DISTRITAL RIOBAMBA	CASA HOGAR SAN CARLOS	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
6	DIRECCIÓN DISTRITAL MORONA SANTIAGO	CENTRO DE PRIMERA ACOGIDA MACAS	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
7	DIRECCIÓN DISTRITAL MACHALA	CASA LINDA	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
7	DIRECCIÓN DISTRITAL MACHALA	DUEÑA DE MÍ	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
8	DIRECCIÓN DISTRITAL 09D09 - GYE NORTE	CASA HOGAR GUAYAQUIL	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
8	DIRECCIÓN DISTRITAL GYE SUR	HOGAR INFANTO JUVENIL FEMENINO	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
8	DIRECCIÓN DISTRITAL GYE SUR	CASA DE ACOGIDA JUAN ELIAS	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
8	DIRECCIÓN DISTRITAL GYE SUR	HOGAR INFANTO JUVENIL DE VARONES	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR (CONOCOTO)	CASA HOGAR MARIA CAMPI DE YODER	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
9	DIRECCIÓN DISTRITAL 17D08 - QUITO SUR (CHILIBULO)	HOGAR INFANTO JUVENIL ALBERTO ENRIQUEZ GALLO	MIES – Directo	Acogimiento Institucional		
Fuente: MIES - Dirección de Protección Especial, 2016.						2.023

De acuerdo a la tabla 7, se observa que desde la publicación de la norma de acogimiento institucional en el año 2014 y su inserción en la *agenda setting*, las dinámicas que acompañaron la estructura de la red se establecieron, principalmente, a partir de la capacidad de las instituciones de brindar el servicio.

En ese sentido, el acogimiento institucional se posiciona en la *agenda setting* desde las bases, no desde el Ejecutivo. A pesar de que el MIES tiene la rectoría del servicio, las relaciones en las que participa con instituciones ajenas al gobierno central son amplias y necesarias.

Es por esta razón que en este punto de la política, la injerencia del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia, se manifiestan más fuertemente que en los procesos de decisión y formulación de la política. El Estado delega la provisión del servicio a entidades ajenas a este debido a que por sí solo no cuenta con la capacidad técnica ni económica para responder a la demanda.

Asimismo, se tornan evidentes las relaciones de influencia que parten de las dinámicas de la política *bottom up*. Las relaciones son más horizontales. Este hecho responde a que el financiamiento del servicio parte de diversas fuentes y la norma técnica de acogimiento institucional no se presenta como un instrumento que determine de manera clara y concisa el rol de los cooperantes.

Con estos antecedentes, a continuación se presenta la última red, misma que varía significativamente en relación a las redes desarrolladas en el capítulo dos:

R = TIPO DE RED		N = NIVEL		T = TIPO DE NODO		
Administración central	1	Idea programática	IP	Internacional	I	
Descentralización	2	Actor	A	Nacional	N	
Financiamiento	3	Problema	P	Local	L	
Restitución de DD de NNA	4	Hecho	H			
ID	NOMBRE			T	N	R
AdmCen	Administración central			IP	N	1
DESC	Descentralización			IP	N	2
REC	Financiamiento/Recursos			IP	N/I	3
RDNNA	Restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes			IP	N/I	4
Cons2008	Constitución 2008			H	N	4
ConvDN	Convención de los Derechos del Niño			H	I	4
CodNA	Código de la Niñez y la Adolescencia			H	N	4
PNBV2013	Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017			H	N	1
NTAI	Norma Técnica de Acogimiento Institucional.			H	N	1
ONU	Organización de las Naciones Unidas			A	I	4
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia			A	I	3
PR	Presidencia de la República/Función Ejecutiva			A	N	1
AN	Asamblea Nacional			A	N	1
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social			A	N	1
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo			A	N	1
DirD	Direcciones distritales			A	L	1
AS2014	Agenda social 2014 – 2017			H	N	1
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social			A	N	1
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados/Municipios			A	L	2
FaCo	Familia y Comunidad			A	L	3
MSP	Ministerio de Salud Pública			A	N	1
FJNA	Función Judicial- Juzgados de la Niñez y Adolescencia			A	N	4
OrgRel	Organizaciones religiosas – Iglesia			A	N	3
SecPriv	Sector Privado			A	N	3
EnfCV	Enfoque en el ciclo de vida			H	N	1
MINEDUC	Ministerio de Educación			A	N	1
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil			A	N	3
FR	Falta de recursos económicos, técnicos y humanos			P	N	1
MJ	Medida judicial			P	N	4

ReFa	Reinserción Familiar	P	N	4
Adop	Adopción	P	N	4
EmLe	Emancipación legal	P	N	4
PAINA	Plan de Atención Integral al NNA	H	N	4
PGF	Plan Global de Familia	H	N	4
FCA	Falta de coordinación y articulación	P	N	1
Cob	Falta de cobertura	P	N	1
HSM	Herramientas efectivas de seguimiento y monitoreo	P	N	1
SNGR	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos	A	N	1
ASOS	Aldeas Infantiles SOS Ecuador	A	L	3
FMN	Fundación Misionera De La Niñez	A	L	3
FCC	Fundación Cristo de la Calle	A	L	3
HMP	Hogar Manuela Pérez	A	L	3
HMJM	Hogar Mercedes de Jesús Molina	A	L	3
GADLA	GAD Municipal del Cantón Lago Agrio	A	L	2
FSLM	Fundación San Leonardo Murialdo	A	L	3
FCS	Fundación Construyamos un Sueño	A	L	3
FJE	Fundación Jardín del Edén	A	L	3
IEEE	Iglesia Evangélica Esperanza Eterna	A	L	3
FPDB	Fundación Proyecto Don Bosco	A	L	3
FPSCC	Fundación Proyecto Salesiano Chicos de la Calle	A	L	3
SPNHSM	Sociedad Protectora de Niños Huérfanos y Abandonados Hogar Santa Marianita	A	L	3
FCHB	Fundación Casa Hogar de Belén	A	L	3
FSH	Fundación Shekinah	A	L	3
CHBM	Congregación de las Hermanas Benedictinas Misioneras	A	L	3
FCAL	Fundación Calasanz	A	L	3
FASC	Fundación de Acción Social Caritas	A	L	3
FNE	Fundación Nueva Esperanza	A	L	3
FSME	Fundación Santa Marianita de la Esperanza	A	L	3
CSVP	Conferencia San Vicente de Paul	A	L	3
CBP	Congregación del Buen Pastor	A	L	3
FMA	Fundación María Amor	A	L	3
HMLC	Hogar Miguel León de la Ciudad de Cuenca	A	L	3
FHPT	Fundación Hogar Para Todos	A	L	3
FRE	Fundación Remar Ecuador	A	L	3

GADM	GAD Municipal de Machala	A	L	2
FAL	Fundación Álvarez	A	L	3
FDC	Fundación Dorotea Carrión	A	L	3
GADC	GAD Municipal de Catamayo	A	L	2
HSMJ	Hogar Santa Mariana de Jesús	A	L	3
PASML	Patronato de Amparo Social Municipal de Loja	A	L	2
GADZ	GAD Municipal de Zamora	A	L	2
BSPI	Benemérita Sociedad Protectora de la Infancia	A	L	3
FKAI	Fundación Kairos	A	L	3
ASA	Asociación Solidaridad y Acción ASA	A	L	3
FAC	Fundación Alas de Colibrí	A	L	3
HNSVP	Hogar del Niño San Vicente de Paul	A	L	3
CAMJM	Casa de Acogida Mercedes de Jesús Molina	A	L	3
CRTC	Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos de Nuestra Señora de los Dolores	A	L	3
FAL	Fundación Aliñambi	A	L	3
FLV	Fundación Laura Vicuña	A	L	3
HNS	Hilando Nuestros Sueños	A	L	1
CHSC	Casa Hogar San Carlos	A	L	1
CPAM	Centro de Primera Acogida Macas	A	L	1
CLIN	Casa Linda	A	L	1
DDM	Dueña de mí	A	L	1
CHG	Casa Hogar Guayaquil	A	L	1
HIJF	Hogar Infante Juvenil Femenino	A	L	1
CAJE	Casa de Acogida Juan Elías	A	L	1
HIJV	Hogar Infante Juvenil de Varones	A	L	1
CHMCY	Casa Hogar Maria Campi de Yoder	A	L	1
HIJAE	Hogar Infante Juvenil Alberto Enriquez Gallo	A	L	1

Fuente: MIES – Dirección de Protección Especial, 2016.

Atendiendo a estas consideraciones, en la red número tres (figura 7), las aristas giran en torno a las siguientes ideas programáticas: centralismo contra descentralización, restitución de derechos y redes de financiamiento, mismas ideas que conjugan el comportamiento y accionar de los actores.

Para entender de mejor manera la configuración de la red, se hace referencia a los instrumentos que tienen incidencia directa en la *agenda setting* del servicio de acogimiento institucional de niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar y se impusieron en la red, siendo estos: i) Constitución de la República del Ecuador 2008, ii) Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, iii) Código de la Niñez y la Adolescencia, iv) Agenda Social 2014 – 2017, v) Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo y Descentralizado (COOTAD), vi) Norma Técnica para la Prestación de Servicios en los Centros de Acogimiento Institucional, vii) Convenios con cooperantes y, viii) Medida Judicial (Tabla 8).

Tabla 8. Los instrumentos como resultado de las ideas programáticas de los actores

ACTOR	RECURSO/ HABILIDAD	IDEA	INSTRUMENTO
Sociedad Civil	Ideológico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. • Restitución de los derechos vulnerados o amenazados, de niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar. 	Código de la Niñez y la Adolescencia
INNFA	Político, económico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. • Descentralización. 	
UNICEF	Ideológico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. 	
Presidencia de la República	Político, económico	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación eficiente. • Vigilancia y garantía de derechos de NNA desde el gobierno central. 	
MBS (MIES)			
Asamblea Nacional	Político, económico	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. • Protección integral. 	Constitución 2008
Presidencia de la República	Político, económico	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. • Sistema centralizado. 	
Presidencia de la República	Político, económico	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación. • Centralidad. • Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad. 	PNBV 2013-2017
SENPLADES	Político, económico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos. 	
MCDS	Político, económico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidad -Construcción y monitoreo de la política pública desde el frente social. • Calidad de los servicios. • Garantía progresiva de derechos sociales. 	Agenda social 2014
MIES	Político, económico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del servicio. • Centralidad. • Estandarización de la prestación del servicio de protección especial público y privado. 	Norma técnica de acogimiento institucional
Asamblea Nacional	Político	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación. 	COOTAD

Presidencia de la República	Político	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de servicios. 	
SENPLADES	Político, técnico		
MIES	Político, económico, técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Estandarización de la prestación del servicio de protección especial público y privado. • Cobertura. • Financiamiento. 	Convenios con cooperantes
Iglesia	Económico, técnico		
Sector Privado	Económico, técnico		
ONG's	Económico, técnico		
GAD's	Económico, técnico		
Consejo de la Judicatura	Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Interés superior del niño. • Protección integral. 	Medida judicial

Elaboración propia.

Los instrumentos visibles en la red y desarrollados más detenidamente en la tabla 8, constituyen los mecanismos que operativizan el servicio de acogimiento institucional. Al respecto, desde el Código se estableció formalmente la concepción de la medida de acogimiento institucional:

Art. 232. Concepto y finalidad: El acogimiento institucional es una medida transitoria de protección dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio familiar. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas. Durante la ejecución de esta medida, la entidad responsable tiene la obligación de preservar, mejorar, fortalecer o restituir los vínculos familiares, prevenir el abandono, procurar la reinserción del niño, niña o adolescente en su familia biológica o procurar su adopción (Código de la Niñez y la Adolescencia 2003).

Posteriormente, la Constitución del 2008 fue el resultado del discurso progresista con ideas de izquierda y reivindicación de las clases populares. Fueron varios los actores que intervinieron en su construcción, desde la sociedad civil, las clases populares, varios sectores políticos y principalmente el Ejecutivo y la Asamblea Nacional.

La nueva Constitución de la República de Ecuador (2008) se afianzó como un hito en cuanto a protección especial y derechos de NNA. A la vez, el sistema descentralizado vigente en ese entonces dio un giro hacia un sistema desconcentrado pero bajo el control del gobierno central, cambiando por completo la esencia del SNDPINA.

De igual manera, la Constitución del 2008, incorporó también a la medida de acogimiento institucional, en su artículo 44:

Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las

demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales (Constitución del Ecuador 2008).

En esta misma línea, el artículo 46, numeral 1 señala:

Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: 1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos” (Constitución del Ecuador 2008).

Para tal efecto, la SENPLADES elaboró el Plan Nacional de Desarrollo en el año 2009 y el Plan Nacional para el Buen Vivir en el año 2013. Dicho instrumento constituye el plan de acción gubernamental para la ejecutoria de las disposiciones constitucionales como del Ejecutivo.

En cuanto al acogimiento institucional, el servicio está ligado a la política de protección especial inserta en el objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” y a la Política 2.6: “Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos” (SENPLADES 2013, 111, 117).

Con esta misma finalidad, bajo el liderazgo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), el frente social ha elaborado la Agenda Social desde el año 2009. La agenda funcional como una “guía para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos, pone metas y énfasis concretos de la política social por cada bienio, a fin de hacer un adecuado seguimiento y ajuste a una política social dinámica” (MCDS 2010, 4).

Al respecto, en la Agenda Social 2014 se destaca la centralidad característica del gobierno a partir de la construcción y monitoreo de la política pública desde el frente social. Asimismo, se promueve la garantía progresiva de derechos sociales y se pone especial énfasis en la primera infancia y la protección de derechos de grupos vulnerables y víctimas de violencia a partir de cuatro ejes: 1) Red, acceso y territorio; 2) calidad de los servicios; 3) prevención y promoción; y, 4) ocio, plenitud y disfrute (MCDS 2014, 7 – 9).

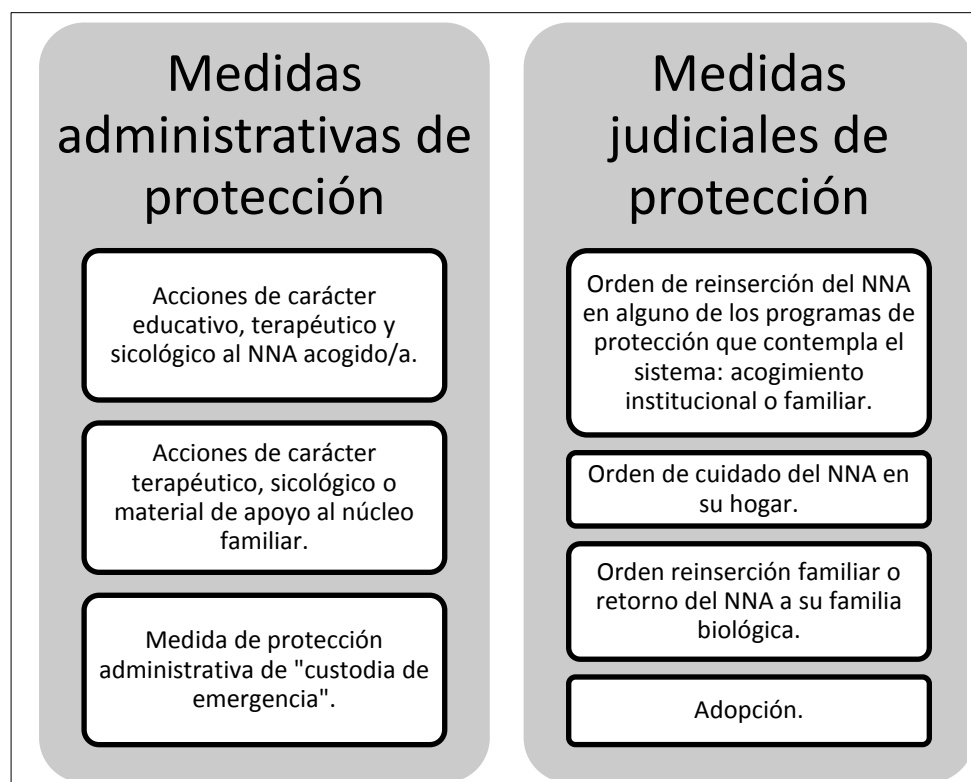
En cuanto a los instrumentos más relevantes del servicio se destacan, en primera instancia, la Norma Técnica de Protección Especial - Servicios de Acogimiento Institucional (2014). Este documento plasma la política social dirigida desde el gobierno central para facilitar la implementación y gestión del servicio de acogimiento institucional con “el propósito de normar y estandarizar la prestación del servicio de protección especial, público y privado (MIES 2014, 5).

Dentro de la citada Norma, se establece que el servicio funciona, además, a través de convenios con Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil (MIES 2014, 8). Los convenios de cooperación constituyen la herramienta normativa de enlace entre el Ejecutivo y dichas organizaciones y un acuerdo bilateral de garantizar la protección y restitución de derechos de NNA privados del medio familiar.

Finalmente, la necesidad de poner de relieve la medida judicial radica en que, en un inicio, no se consideró el accionar determinante de dicho instrumento para la ejecución del servicio de acogimiento institucional. A título ilustrativo, se podría dividir los procedimientos del servicio en administrativos y jurisdiccionales (figura 8). Los primeros los realizan las entidades de atención y el MIES y/o su dirección distrital. En tanto, los procesos jurisdiccionales los lleva a cabo un juez.

El juez es el encargado de emitir la medida de protección judicial. El principal criterio que se debe tener en cuenta a la hora de dictarse una medida “será el interés superior del niño, niña o adolescente, priorizando sobre todo aquellas que favorezcan el desarrollo de los vínculos familiares y comunitarios” (MIES Diciembre 2013, 45). Por ende, la medida judicial establece el “cese del acto de amenaza, la restitución del derecho vulnerado y el aseguramiento del respeto permanente de los derechos” de NNA que atraviesan una de las siguientes situaciones: a) presunto abandono, b) orfandad, c) extravío, d) víctimas de maltrato familiar, e) víctimas de abuso y explotación laboral /sexual, f) víctimas de trata y tráfico de personas, g) hijos/as de padres/ madres privados de libertad cuya familia ampliada no quiere o no puede asumir la tutela, h) hijos/as de padres migrantes y, i) adolescentes embarazadas en riesgo (Acuerdo Ministerial N°160 2013, 5).

Figura 8. Medidas de protección



Fuente: MIES Diciembre 2013, 45.

En la figura 8 se distingue que exclusivamente la medida de protección judicial permite que el NNA pueda acceder al servicio de acogimiento familiar o institucional, o bien, cesar la medida para atenerse a la reinserción o a la adopción. No obstante, dicha medida no siempre se cumple en las primeras 72 horas de ingreso del NNA a una entidad de acogimiento, por lo que en muchos casos se opta por una medida de protección administrativa de “custodia de emergencia”. Los jueces han adquirido un papel protagónico en la provisión del servicio de acogimiento institucional de NNA, pues tienen la capacidad de restringir la discreción de los agentes, las estructuras administrativas y los procesos.

Sin embargo, la medida idónea no es la administrativa, sino la judicial. Por lo que en los siguientes tres días se debe procurar generar un informe social preliminar para la autoridad judicial competente a fin de que se resuelva la medida de protección que corresponda, según el caso. Aunque en aproximadamente en el 60% de los casos, los NNA acogidos obtienen su medida judicial en el tiempo reglamentario, es alarmante que existen casos en los que los NNA deben esperar la medida judicial por más de cinco años (MIES Diciembre 2013, 27)

En todo caso, es innegable la Constitución de la República del Ecuador (2008) como el Código de la Niñez y la Adolescencia (2003), establecieron parámetros para que se garantice

el cumplimiento de derechos de NNA. A pesar de ello, la función judicial adquiere relevancia porque aunque la familia biológica resulte capaz de garantizar el cumplimiento de derechos del NNA acogido o, por el contrario, la restitución del derecho a vivir en familia se dé a través de una familia adoptiva idónea o calificada; e incluso, cuando no se aplique ninguna de estas dos medidas y se opte por la emancipación legal del acogido, es el juez el que tiene la determinación última en cualquiera de los tres casos.

3.5. Análisis cuantitativo.- las medidas de la red

En esta última red, se tomó en consideración la metodología cuantitativa a partir de las medidas de la red, con el fin de dar mayor fortaleza a las apreciaciones que se dan de primera mano en la gráfica 6. En ese sentido, se revisa el diámetro, la densidad, modularidad, grado, cercanía e intermediación de la red; medidas que permitieron descifrar e interpretar de mejor manera las relaciones y dinámicas que se producen entre los años 2014 y 2016 en cuanto al servicio de acogimiento institucional para NNA.

Tabla 9. Medidas de la red

TIPO DE MEDIDA	CARACTERIZACIÓN		VALOR /CANTIDAD		
Nodos	Actores, problemas, hechos, ideas programáticas.		90		
Aristas	Enlaces, relaciones entre nodos.		122		
Diámetro de la red	Indica cuantos saltos de distancia hay entre los dos nodos más alejados de la red. Es como si pudiéramos estirar la red y medir la distancia entre los dos extremos.		4		
Densidad	Mide qué tan cerca está el grafo de ser completo. Un grafo completo tiene todas las aristas posibles y una densidad igual a 1. Una densidad muy alta indica que los nodos “se conocen”, es decir, hay mucha interacción entre ellos.		0,015		
Modularidad	Determina el número de comunidades.		0,599		
	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de modularidad • Número de comunidades 		5		
Grado de entrada	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de coordinación y articulación (FCA) 		6		
	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura (COB) 		6		
Grado		Cercanía		Intermediación	
Organizaciones religiosas (OrgRel)	31	Restitución de derechos de NNA (RDNNA)	1	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	225.17

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	23	Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV2013)	1	Organizaciones religiosas (OrgRel)	163.28
Administración Central (AdmCen)	15	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	1	Administración Central (AdmCen)	97.78
Restitución de Derechos de NNA (RDNNA)	15	Organizaciones religiosas (OrgRel)	1	Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	56.28
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	14	Sector privado (SecPriv)	1	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)	20.33
Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	9	Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	1	Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	16.7
Recursos/Financiamiento (REC)	7	Medida Judicial (MJ)	1	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	11
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	7	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	0.6063	Medida Judicial (MJ)	3

Elaboración propia con base en Gephi 0.9.1.

En la red número tres, se evidenciaron los cambios en las relaciones de influencia de la *agenda setting*. Se presentan 90 nodos y 122 aristas. La red está distribuida a partir de cuatro ideas programáticas dominantes entre los años 2014 – 2016, a saber: 1. Manejo de la administración central; 2. Descentralización en la ejecución de la política y prestación de servicios; 3. Financiamiento y recursos para la provisión de servicios y ejecución de programas; y, 4. Restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Al igual que en la red número dos que se extiende de los años 2007 al 2014, las ideas programáticas dominantes en esta red son las mismas, varían mínimamente excepto por el discurso ‘inclusivo’ que partía desde el gobierno central. Esta última idea programática fue reemplazada en la red número tres por la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

El diámetro indica la distancia que hay entre los dos nodos más alejados de la red. En este caso, el diámetro de la red es 4. Es decir, la media entre los nodos más alejados de la red es de 4 saltos de distancia. Esta medida está ligada a la densidad. Una red con todas las aristas viables y lo más condensada posible tiene una densidad igual a 1. La red 2014-2016 tiene una densidad de 0.15. Se infiere que dentro de la red la mayoría de actores no se conocen o no están íntimamente conectados, por lo mismo, la media de saltos de distancia entre ellos es 4.

De igual forma, la densidad es baja, esto significa que el porcentaje de cierre de la red es mínimo y no hay jerarquías evidentes.

Al respecto, se observa la centralidad del MIES en cuanto al servicio. Sin embargo, aunque la Iglesia constituye un actor que ha estado presente en todas las etapas del ciclo de la política, es en la fase de implementación cuando se observa la relevancia real de su participación como el mayor proveedor del servicio a nivel nacional, seguido por las organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's). En ese sentido, las organizaciones del tercer sector superan ampliamente al MIES como ejecutor de la política desde el gobierno central y su jerarquía se diluye.

Por otro lado, la modularidad determina el número de comunidades presentes en la red, el cual asciende a 5. Las comunidades se observan claramente en las agrupaciones de la red y se establecen de acuerdo al grado de los nodos. El grado indica el número de nodos adyacentes como la capacidad de un nodo de comunicarse directamente con otros. Por ejemplo, la comunidad de naturaleza religiosa domina la red con 31 conexiones, seguida por la del Ministerio de Inclusión Económica y Social con 23. Luego, las redes de la Administración Pública y de restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con 15 conexiones; y, las Organizaciones de la Sociedad Civil con 14.

Adicionalmente, la cercanía es la propiedad por la cual un actor puede tener relación con otros actores, no directamente, pero sí mediante un pequeño número de pasos en la red. Un nodo es más central cuantos menos pasos necesite para relacionarse con otros actores que no son adyacentes (Sanz 2003, 26 – 29). En la red de implementación, es evidente la importancia de la restitución de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como fin esencial del servicio. Así como el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, como instrumento delineador de la política; y, el rol de las organizaciones religiosas, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado como principales financiadores y, además, con conexiones importantes y más cortas para facilitar la implementación del servicio, incluso, más cortas que las del MIES. Se destaca también la relevancia de la medida judicial como condicionante de la implementación del acogimiento.

No obstante, la notabilidad del MIES se manifiesta en su grado de intermediación. La intermediación permite establecer la medida en que otros actores deben pasar por un actor focal para comunicarse con los demás actores. En síntesis, es la capacidad de controlar la comunicación de otros. Si los valores de mediación y cercanía son altos, sugieren que un actor

es muy importante en el conjunto de la red (Sanz 2003, 26 – 29). En la red 2014-2016, el MIES constituye un actor preponderante y esencial para que los actores de la red puedan conectarse entre sí. Le sigue la Iglesia, el mayor proveedor del servicio; la administración pública, como regulador; las organizaciones de la sociedad civil; el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Civil, coordinador del MIES y formulados de la política; los GAD's, que también implementan el servicio; y, UNICEF, que trabaja como apoyo financiero con la administración pública y los GAD's y promueve la restitución de derechos de NNA.

Del mismo modo, se puede observar que en implementación de la política, y específicamente del servicio de acogimiento institucional, hay incidencia de tres instrumentos que hacen eco evidente y reiteradas apariciones en la fase de formulación de la política pública, como se observa en la red número dos referente al contexto, como son: el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

La red de acogimiento institucional constituye una red bastante dinámica. No obstante, destacan principalmente tres problemas en cuanto a su implementación, los cuales están asociados con el grado de entrada de la red; siendo estos: la falta de coordinación y articulación interinstitucional, la falta de recursos y la medida judicial, misma que da paso a la ejecutoria del servicio.

Finalmente, podrían describirse ciertos hallazgos, como que la provisión de servicios relacionados con la protección especial son naturalmente complejos, demandantes y, al mismo tiempo, marginados de la agenda pública. En el caso del acogimiento institucional, la medida se contempla como 'provisional' hasta alcanzar la reinserción familiar. Sin embargo, el servicio se ha prolongado por años acercándose a una especie de 'institucionalización' y sin que la reinserción, adopción o autonomía (objetivos últimos del acogimiento), lleguen a materializarse en la mayoría de los casos.

Asimismo, la totalidad de instrumentos referentes al acogimiento reconocen a la medida como "transitoria" y establecen una explícita preferencia del acogimiento familiar sobre el institucional. No obstante, la capacidad física y técnica del país y del MIES termina favoreciendo y orientando el ingreso del NNA vulnerable en entidades de acogimiento institucional, en razón de la mínima cobertura que se gestiona a través del acogimiento familiar.

Igualmente, se hizo evidente el rol trascendental de la función judicial no solo para la ejecución de la medida de acogimiento, sino para la reinserción, adopción o independencia del NNA acogido. Este hecho da cuenta de que el servicio no depende solamente de la intención o accionar del MIES o instituciones de acogida.

En ese sentido, se puso de manifiesto que las organizaciones privadas, religiosas y de la sociedad civil lideran la provisión de servicios en cuanto a acogimiento institucional se refiere. Al respecto, vale la pena recalcar que el MIES ha sabido generar instrumentos que estandaricen la calidad en la provisión de servicios, ha gestionado el apoyo técnico como financiero a las instituciones acogientes y ha aprovechado eficientemente los recursos con los que cuenta el sector privado y la sociedad civil para facilitar el ejercicio de la política pública de protección especial y lo establecido en la Constitución de la República (2008), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2013, Código de la Niñez y la Adolescencia (2013) y Norma Técnica de Acogimiento Institucional (2014).

Concluyendo, es necesario generar una línea base o una propuesta de indicadores específicos que permitan evaluar y monitorear el servicio de manera más eficaz y eficiente. La recolección de datos fue complicada, más que en acceso, en nivel de detalle. Los rubros no se especifican de acuerdo al servicio. No hay exactitud en el número de NNA que se acogen a la medida así como aquellos que egresan de la misma. Tampoco se tiene datos de cuántos NNA han optado por tal o cuál medida ni de cómo ha evolucionado el NNA en el caso de que se haya reintegrado a su familia o haya sido adoptado.

Sin embargo, el MIES por sí solo no cuenta con las instalaciones y personal técnicos suficiente para cubrir el servicio a nivel nacional, ni ha desarrollado nuevos instrumentos de información referentes a la protección de NNA privados del medio familiar, por lo que la articulación con otros sectores no es solo necesaria, sino ineludible.

Actualmente, en Ecuador no se ha desarrollado aún “sistema institucional que favorezca la elección del acogimiento familiar como medida de protección, sino que existe [...] una capacidad instalada hacia el acogimiento institucional, lo que lleva hacia una excesiva aplicación de esta medida, ante la ausencia de opciones” (MIES Diciembre 2013, 48).

Capítulo 4

4. Red y resultado

4.1. Introducción

En este último capítulo se analizó la variable dependiente del estudio, es decir, las fallas de implementación de la política, con el fin de deducir si la capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores constituyó una falla real de implementación como resultado de la política. Para tal efecto, se indagó en la tercera relación dialéctica: red y resultado,

Se hizo uso de la teoría de ‘estructuras de implementación’ de Hjern et. al (1981) y Barret y Fudge (1981), tomando en cuenta que dicho estudio se concentra en las diferentes áreas de la política que envuelven una multiplicidad de actores públicos, privados, entre otros, y sus aprendizajes estratégicos.

En primera instancia se hizo referencia a las políticas *bottom up* y la importancia de dicho enfoque para el estudio de fallas de implementación. Posteriormente, se realizó un recorrido por la trayectoria de la institucionalidad de la política y se puso de relieve los hitos en los que se manifestaron las características representativas del aprendizaje, adaptación y consenso de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Con este antecedente, se definieron los principales aprendizajes estratégicos de los actores gubernamentales y no gubernamentales a partir de las redes de política y las estructuras de implementación, con los cuales se pudo triangular los fallos de la política.

Finalmente, se detallaron los hallazgos que se revelaron durante la realización de esta investigación. Dichos hallazgos se contrastaron con lo planteado en la hipótesis inicial y de esta manera se puso a prueba la hipótesis, con lo cual se concluyó el presente capítulo.

4.2. Fallas de implementación.- políticas *bottom up*

La última relación dialéctica se produce entre la red y el resultado de la política. El análisis partirá de la relación causal que tiene la red con la falla de política para concluir con los efectos que estos tienen en el desenvolvimiento interno de la red y permitirá hilar más fino en la comprobación de la hipótesis inicial.

En el caso de estudio, se puso especial atención a los efectos de los resultados en el aprendizaje estratégico, adaptación y consenso de los actores. Los resultados pueden afectar a

los agentes, ellos aprenden de la experiencia, por lo que el aprendizaje estratégico es obviamente una característica importante de la actividad política (Marsh y Smith 2000, 9).

Como se dijo con anterioridad, la naturaleza *bottom up* de la política de protección especial otorga un rol protagónico a los actores que intervienen en su implementación. En los capítulos dos y tres, fue evidente la notabilidad de organizaciones ajenas al Estado, no solo en la aparición de la política de protección especial para NNA en la agenda pública, sino en la *agenda setting* y en su calidad de proveedores de recursos técnicos, financieros y humanos en la implementación.

Sin embargo, cada política tiene sus especificidades y valor social, atribuidos desde la visión de diversos actores. “La mayoría de las veces una política adquiere su significado a través de un proceso conflictivo, en el que intervienen actores colectivos que funcionan con sus propios sistemas de percepción” (Tenti Fanfani et. al. 1991, 91), tal como se manifiesta en el estudio de caso.

Con este antecedente, se trabajó a partir de la naturaleza y trayectoria de la política. Al ser una política social y focalizada, marginada por décadas en la agenda pública, el enfoque *bottom up* fue una de las principales particularidades del análisis. Las políticas ‘asistenciales’ se definen por “la población a la que van dirigidas más que por la necesidad que tienden a satisfacer, son particularmente resistentes al cambio”. Por ejemplo, en el caso de análisis, el dominio del Estado no es del todo ostensible, a pesar de los esfuerzos por centralizar la política. Mas bien, perduran “tradiciones que hunden sus raíces en las prácticas caritativas o de beneficencia. Este déficit de racionalidad explica para algunos el fracaso o bien los efectos contrarios que muchas veces se alcanzan con determinados programas de acción social” (Tenti Fanfani et. al. 1991, 93).

Estas afirmaciones, ocasionan que se otorgue atención especial a los actores que han intervenido en la política, tanto del sector público, como del privado y del tercer sector. La competencia y el conflicto entre los diversos actores se presentan en forma mediada como muestra de sus distintas ideas e intereses sociales.

El rol que ejercieron estos actores desde la inserción de la idea en la red y en la agenda pública provocó que este estudio se enfoque en los recursos de los actores, su (in)capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso; como factores causales de las fallas de implementación del acogimiento institucional de la política de protección especial para niñas, niños y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador.

4.3. Las estructuras de implementación

El análisis de fallas de implementación parte del modelo *bottom up* de ‘estructuras de implementación’ de Benny Hjern et. al (1981). Hjern y Porter (1981, 211) proponen un análisis multiorganizacional en una estructura de implementación. En este modelo, la investigación se concentró en las diferentes áreas de la política que envuelven una multiplicidad de actores públicos y privados y sus aprendizajes, tomando como unidad de análisis las redes de política. El punto de inicio fue la institucionalidad de la política y el rol de los actores locales, nacionales y regionales de la red que están envueltos en la entrega del servicio (‘estructura de implementación’), sus objetivos, estrategias, actividades y contactos (Hjern y Porter 1981; Sabatier 1986, 32).

Tomando como principio básico las estructuras de implementación (Hjern et. al 1981) dentro de las redes de política, se hace referencia al proceso por el cual atravesó la política de protección especial para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar en Ecuador, con el servicio de acogimiento institucional, y cómo la capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores cumplió un rol decisivo para que se generen fallas de implementación en el proceso.

Un estudio organizativamente arraigado no sería adecuado para racionalizar las actividades alrededor de la implementación. En el presente caso, la política es implementada por diversos grupos de organizaciones públicas y privadas y la estructura de implementación funciona como una entidad, misma que es usada por los implementadores para alcanzar sus objetivos.

A pesar de que las ideas y movilización de los actores fueron esenciales para la constitución de la política, se observa que desde sus orígenes la institucionalidad de la misma ha tenido sus picos y bajos. Al respecto, es necesario poner de relieve los hitos que se dieron en cuanto a la institucionalidad de dicha política y el rol de los actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso.

La propuesta de usar las estructuras de implementación como unidad de análisis parte de un imperativo administrativo en el que segmentos de varias organizaciones públicas y privadas cooperan en la implementación de una política. En el presente estudio, es posible definir esas comunidades de organizaciones implementadoras de diversos orígenes y niveles. Sin embargo, el porcentaje de presencia de estas varía de acuerdo a sus recursos y autoridad, más aún en un país tan heterogéneo como Ecuador y, específicamente en esta política, una sola

organización no puede disponer todos los recursos que sean necesarios para su implementación.

De igual manera, todos los actores persiguiendo sus intereses individuales no serían capaces de producir una política o implementar un programa que satisfaga las necesidades de los beneficiarios. Hjern et. al (1981, 215) proponen un marco donde varias organizaciones públicas y privadas cooperan en la implementación de una política, con estructuras de políticas de gestión multiorganizacional como unidad de análisis.

Si bien la institucionalidad de la protección especial de niñas, niños y adolescentes fue asumida a través del Decreto Ejecutivo N°. 175 (1960) con la creación del Patronato Nacional del Niño, solo dos años más tarde, se constituyó como una sociedad de derecho privado, con actores ajenos al Estado, y le tomó casi veinte años más lograr un modelo planificado y coordinado con otros ministerios y entidades privadas estableciéndose como el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), bajo la dirección de la Primera Dama.

El rol de la Iglesia y la sociedad se ha reivindicado en la política de protección especial ya que “intervienen distintos intereses, no sólo ideológicos, sino también teóricos y técnicos [...] No se trata solo de lucha entre distintas soluciones técnicas, sino entre distintos intereses subjetivos y objetivos, inscritos en los mismos sistemas de percepción” (Tenti Fanfani et. al. 1991, 94), y con un mismo interés en común, el interés superior del niño, niña o adolescente.

De tal suerte que con la creación del Patronato, las tareas de protección especial de NNA le fueron oficialmente delegadas desde el Ejecutivo. El rol del MBS (actual MIES) era casi invisible en cuanto a la problemática, sobre todo desde el año 1983, en el cual se le otorgó al INNFA la capacidad de emitir criterios en cuanto a la política pública. No obstante, fue destacable el papel que se le otorgó a la mujer en cuanto a la asistencia Social a través de la Primera Dama desde la instauración del Patronato.

En una estructura de implementación como la del caso de análisis, las acciones tomadas por las organizaciones parten de una estructura menos formal y menos relaciones de autoridad; las estructuras sociales existentes son más dinámicas y cambiantes, los grupos de actores no representan entidades legalmente definidas; y, la decisión de participar en una política es ‘difusa’, basada en el consentimiento y la negociación. En resumen, las estructuras de implementación son más propensas a ser *auto-seleccionadas* que diseñadas a través de relaciones de autoridad, se forman por la iniciativa de los individuos en relación con la política (Hjern y Porter 1981, 216).

Es así que desde el origen y la movilización de actores sociales comprometidos con la temática, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en suscribir la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En este escenario, la movilización social se intensificó y se extendió la participación civil en el accionar institucional del INNFA. Asimismo, UNICEF insertó la concepción de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MCED) en el país. A raíz de estos hechos, se elaboraron tanto el *Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia*, como el Reglamento de Adopciones Internacionales en el año 1990; se promulgó el Código de Menores, mismo se reconoció por primera vez en la historia del país a los NNA como sujetos de derechos, en el año 1992; y, se creó el Consejo Nacional de Menores, como ente coordinador de políticas para la niñez, en el año 1995.

Solo hasta el año 1998, se reconoció por primera vez la responsabilidad del Estado en cuanto a la atención y tratamiento de derechos de NNA en la Constitución (Art. 47-54). Un año después se presentó el proyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) al Congreso Nacional y fue aprobado y publicado en el año 2003.

Podría decirse que en la década de los noventa la actividad en torno a la protección de NNA fue realmente acelerada y efectiva desde las bases, muestra de ello fueron los instrumentos aprobados y desarrollados por la administración central durante el proceso. El Código de la Niñez y la Adolescencia fue “la más importante transformación institucional referida a la infancia y su atención, ya que reorganiz[ó] de manera total la institucionalidad pública encargada de proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes” (Simon 2005, 185).

Hasta ese momento, en el entorno nacional existía una comprensión restringida de la norma de protección especial de NNA por parte de los actores y un escaso interés del sector público por incorporar cambios a su estructura (Campaña 2004, 3-4). No existía coordinación ni sostenibilidad de las actividades emprendidas entre las instituciones públicas y privadas y tampoco sistemas de información que faciliten el seguimiento y monitoreo de este grupo humano.

Con este antecedente, se creó en ese mismo año el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes (SNDPINA) y el Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (CNNA), como su parte central, con el fin de coordinar la formulación e implementación de políticas públicas y promover la exigibilidad de derechos; y, en el año 2005, la ‘protección infantil’ se estableció formalmente como política de Estado.

Durante todo este periodo, hasta lograr la inserción en la agenda pública, el movimiento por la infancia fue uno de los que más aprovechó la ola descentralizadora para expandir su presencia en el territorio y, al mismo tiempo, presionar a los municipios para que asuman sus responsabilidades relacionadas con la protección de derechos de la niñez y la adolescencia. No obstante, las limitaciones a raíz de este modelo también se manifestaron principalmente en la dispersión de programas y servicios, lo cual dificultó su monitoreo y vigilancia, y puso en evidencia la falta de rectoría por parte del Estado en el sector (Ortiz 2012, 41).

Más tarde, en el año 2007, la figura de la Primera Dama como Presidenta del INNFA es eliminada por el Presidente Rafael Correa y se otorga dicha dignidad a la Ministra de Inclusión Económica y Social, con el fin de articular las políticas para la niñez desde el gobierno central. Este hecho se afianza con la redacción de la Constitución en el año 2008. Un instrumento con corte unitario, en el cual el Estado asume por ley la rectoría y gestión de todas las políticas sociales y económicas.

En ese mismo año, el gobierno decretó que el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) se convierta en el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA). De esta manera, el Instituto asumió personalidad pública y tuvo que articular su trabajo más estrechamente con entidades del Estado.

Entre los años 2009 y 2010, se publicó el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, la Ley de Participación Ciudadana y Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Con dichos instrumentos, se fomentó el manejo de toda política pública desde el gobierno central a través de un sistema desconcentrado. Con ello, se debilitó el modelo de gestión trabajado por el INFA y, a la par, el sistema nacional descentralizado que se había construido en torno a la política, perdió casi toda su notabilidad.

El tope de estas reformas se llevó a cabo en el año 2013, cuando el MIES absorbió por completo al INFA y se hizo cargo de sus funciones, programas y presupuesto. El año siguiente, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de creación Consejos de Igualdad. De igual modo, se creó el Consejo de Igualdad Intergeneracional, responsable de la vigilancia y protección de derechos alineados al ciclo de vida y el SNDPINA perdió casi toda relevancia.

En el año 2014 se publicó la norma técnica de acogimiento institucional para niñas, niños y adolescentes privados de su medio familiar, con el fin de estandarizar la calidad de los servicios de administración directa y con convenio con GAD's y organizaciones de la sociedad civil.

Durante la trayectoria de la política, se observa un patrón caracterizado por la inestabilidad institucional de la política. Los cambios institucionales han sido constantes y generalmente en escenarios de inestabilidad política. No obstante, los picos de consolidación institucional se dieron entre los años 1990 y 1992 y 2003 y 2005. Sin embargo, la cuasi consolidación de la política en un sistema descentralizado tomó aproximadamente quince años y duró poco.

Desde el año 2007, con la eliminación de la figura de la Primera Dama como Presidenta del INNFA, se perdió el enlace directo y más cercano con del Ejecutivo con los NNA. Además, el cambio de naturaleza del INNFA por un INFA enteramente público, y su posterior desaparición, ocasionó que durante el proceso de transición varios actores presentes en todo el establecimiento de la política queden relegados y que el Estado asuma una competencia en la que tenía escaso recorrido.

Los permanentes cambios institucionales de la política ponen de manifiesto que los aprendizajes estratégicos se han visto truncados y que la investigación empírica no ha podido consolidarse debido a la orientación o mandato político de las autoridades gubernamentales. Es decir, los actores que deberían haber sostenido el modelo en su momento, se han quedado en la periferia y la nueva burocracia no han sido capaz de capitalizar los aprendizajes adquiridos a lo largo de los años en razón de una rotación institucional que ha cambiado y reestructurado permanentemente las dinámicas de la política. La constante de la política ha sido la cambiante institucionalidad.

Si bien el Estado debía asumir la rectoría de la política social desde hace ya varios años, son cuestionables los cambios estratégicos que terminaron con un sistema descentralizado que estaba consolidado. En ese sentido, las fallas que se han presentado en el proceso de implementación de la política no han permitido que el modelo centralizado que se inscribió en el papel desde el año 2009, y con más fuerza desde el año 2014, se consolide.

Aunque en su momento las capacidades del Estado se pusieron de manifiesto durante la formulación de la política; en la implementación, el MIES cumple un rol de intermediación que se aleja de la prestación real del servicio y se limita a una tarea de asistencia financiera y monitoreo. Esto se debe a que el aprendizaje estratégico de la burocracia no ha podido desarrollarse. Hasta el año 2016, el nuevo sistema ‘inclusivo’ no ha terminado de establecerse y organizarse.

4.4. Los aprendizajes estratégicos y las fallas de implementación

Con el fin de poner a prueba la hipótesis, se realizó una triangulación entre lo analizado a partir de las estructuras de implementación; las redes de política, como unidad de análisis; y, los aprendizajes estratégicos, lo cual permitió determinar las fallas de implementación de la política pública de protección especial a través del servicio de acogimiento institucional para niñas, niños y adolescentes en Ecuador.

Al respecto, la naturaleza *bottom up* de la política ocasionó que su proceso de construcción se base en relaciones espontáneas y concertación entre varios actores. Sin embargo, entre las transiciones, se formaron comunidades, dominios y autonomías en la red, que relegaron tanto ideas como actores y provocaron que los actores no sean capaces de capitalizar aprendizajes estratégicos importantes.

En ese sentido, la trayectoria de la política ha ubicado a los actores en diversos escenarios y normativas. Los espacios de consolidación de proyectos, estrategias y herramientas han sido itinerantes y la reestructuración de las redes de política, permanente. Durante la década de los noventa el proceso de consolidación de la política logró su auge hasta el año 2005, tanto con la publicación del Código de la Niñez y la Adolescencia como con la política de protección especial, y se desarrolló un proceso de aprendizaje entre el sector público, privado y la sociedad civil.

El trabajo conjunto que se llevó a cabo en el proceso de formulación de la política y de la *agenda setting*, le otorgó a los actores externos al gobierno la sensación de ser partícipes y ‘propietarios’ de la política. De esta manera, se eliminó el aislamiento tradicional de las políticas *top down* y proporcionó un sentido de profesionalismo y cooperación que es difícil de moldear en este tipo de procesos.

No obstante, la transición suscitada desde el año 2007 hacia a un nuevo modelo de corte centralizado, provocó que los aprendizajes generados en cuanto a coordinación, comunicación y delegación de actividades se debiliten. Los esfuerzos del gobierno por centralizar el control del proceso durante esta etapa, orientaron la atención de los actores involucrados hacia otras variables enfocadas en la formulación de una política con distinta orientación.

El Ejecutivo ignoró que durante la implementación necesariamente hay negociación, conflicto y transacción política, así como los efectos positivos que estos fenómenos podían arrojar. Es así que muchos de los protagonistas que fueron importantes tanto en la formulación como implementación de la política previamente, fueron excluidos y no pudieron “adaptarse al

surgimiento de muchos problemas en el curso de la política que sólo [podían] resolverse concediendo amplios márgenes de libre iniciativa a los responsables del proceso, intensificando su presencia en las localidades (Porter, 1976), e impulsando un estilo de implementación adaptativo (Berman, 1978, 1980)” (O’Toole en Aguilar 1993, 451).

Resumiendo, la tarea de coordinación desde el Ejecutivo y su dispersión se observa en el mapeo de la red número tres, donde el rol de los actores no gubernamentales es casi igual de fuerte que el papel de rectoría que cumple el MIES pero su intervención en el diseño de instrumentos es casi nula. Todos estos factores han ocasionado que las fallas más visibles se ubiquen en todos los niveles, desde el operativo y administrativo, hasta el técnico y legal.

Entre estas se destacan: falta de profesionales capacitados, falta de un sistema de capacitación y asistencia técnica permanente, dificultades existentes a nivel de coordinación intra e interinstitucional, falta de agilidad de los jueces y lentitud en los procesos legales, trámites burocráticos asociados a la asignación y desembolso de recursos, entre otros (MIES Diciembre 2013).

En esa misma línea, ha habido un escaso desarrollo indicadores relativos al acogimiento institucional, por lo que resulta complicado determinar el presupuesto real asignado a este servicio, el número de beneficiarios, egresados, entre otros indicadores que permitan evaluar el servicio. Los rubros contemplados son un tanto imprecisos por la itinerancia del servicio y por la falta de indicadores. Adicionalmente, el MIES no financia la totalidad de los gastos que asume cada centro, pues los gastos son compartidos entre el ministerio y el cooperante; sean estos GADs, organizaciones de la iglesia o de la sociedad civil, entre otros; y, solo se cuenta con una cifra de inversión tanto para acogimiento institucional como familiar.

Es solo a partir del año 2013 que el MIES asume esta competencia en su totalidad como política pública gestionada por el gobierno central, a raíz de la desaparición del INFA y desde ese año no se ha planificado un estudio de línea de base para determinar los indicadores que permitan monitorear y evaluar la implementación del servicio.

La implementación constituye la materia prima de la evaluación, se complementan. “Sin el uno —los errores de la implementación— no puede haber el otro —el aprendizaje a partir de la evaluación—” (Pressman y Wildavsky 1998/1973, 325). No obstante, con el servicio de acogimiento, el MIES no ha logrado establecer una línea de base, ni un instrumento que evalúe realmente su implementación. Por ende, no existe un estudio que dé cuenta de los problemas reales del servicio ni de sus posibles soluciones.

Fue de esta manera que el aprendizaje generado en su oportunidad fue ignorado y no pudo ser utilizado para enfrentar los problemas que trajo consigo la reorientación de la política. Los instrumentos generados para implementar el servicio en este nuevo escenario no fueron del todo explícito ni adaptables. De hecho, fueron insuficientes y no aplicaron el análisis ni la retroalimentación de las experiencias adquiridas en el pasado para una interpretación y aplicación más adecuada de la política en el presente.

La norma técnica desarrollada en el 2014 es el único instrumento que detalla las condiciones que debe cumplir el servicio a nivel operativo para alcanzar estándares de ‘calidad’. Así se pretendió alcanzar “homogeneidad y consistencia en el proceso de implementación”. Sin embargo, no todos los actores son capaces de “adaptarse con facilidad a situaciones no previstas por las autoridades responsables. Esta forma de proceder impide el ejercicio de las habilidades especializadas y de la capacidad de juicio” (Elmore en Aguilar 1993, 267)

En tal virtud, la escasa capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores, determinada a través de las estructuras de implementación y las redes de política, dio cuenta de que hasta el año 2016 el MIES no desarrolló ni la habilidad ni las herramientas “para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semi-autónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de la política pública” (Isuani 2007, 12).

4.5. Los hallazgos a partir de las estructuras de implementación y los aprendizajes estratégicos

Desde la perspectiva de muchos analistas, uno de los principales problemas que gira en torno a la implementación es que el Estado promete programas que no puede entregar. Hjern y Porter indican que muchas de las distorsiones de los estudios de implementación se deben a los marcos analíticos que usan a las organizaciones o individuos como unidad básica de análisis, cuando hay grupos de actores público y privados involucrados (1981, 211).

Al respecto, la cooperación se vuelve determinante entre múltiples agencias para lograr una coordinación interinstitucional efectiva. Por tal motivo, recalca la necesidad de profundizar en tres tipos de incentivos: “[1] autoridad (cooperación por sentido de deber), [2] interés común (cooperación porque cada participante valora la meta), e [3] intercambio (cooperación para recibir a cambio algo más que el logro de la meta)” (1984, 492).

Los impedimentos se multiplican cuando la implementación corre por cuenta de varios actores porque deben actuar de manera coordinada lo cual es complejo. Debido a dicha

complejidad, los mandatos difícilmente pueden ser específicos en las acciones e interacciones requeridas por las organizaciones participantes. Así, decrece la autoridad del cuerpo mandatorio y, aún cuando los mandatos sean específicos, la tarea de monitoreo se torna dificultosa en el entorno interorganizacional (O'Toole y Mountjoy 1984, 491).

En este punto, se enfatiza no solo al papel de las burocracias gubernamentales, sino también a las cadenas complejas de acciones de implementación y control indirecto donde intervienen múltiples actores, puntos de decisión y niveles de acción, a más de factores normativos y un ambiente poco amigable de desarrollo de la política (May 1992, 224).

Con este antecedente, en las siguientes páginas se analizaron ciertos hallazgos revelados durante esta investigación que también se consideraron determinantes de fallas de implementación de la política de protección especial a través del componente de acogimiento institucional de NNA en Ecuador, entre los que se destacan: la capacidad de respuesta del Estado frente a la demanda (recursos); la priorización del servicio en la agenda pública y la concepción social de la temática (acogimiento institucional vs. acogimiento familiar); y, la falta de herramientas de seguimiento y monitoreo.

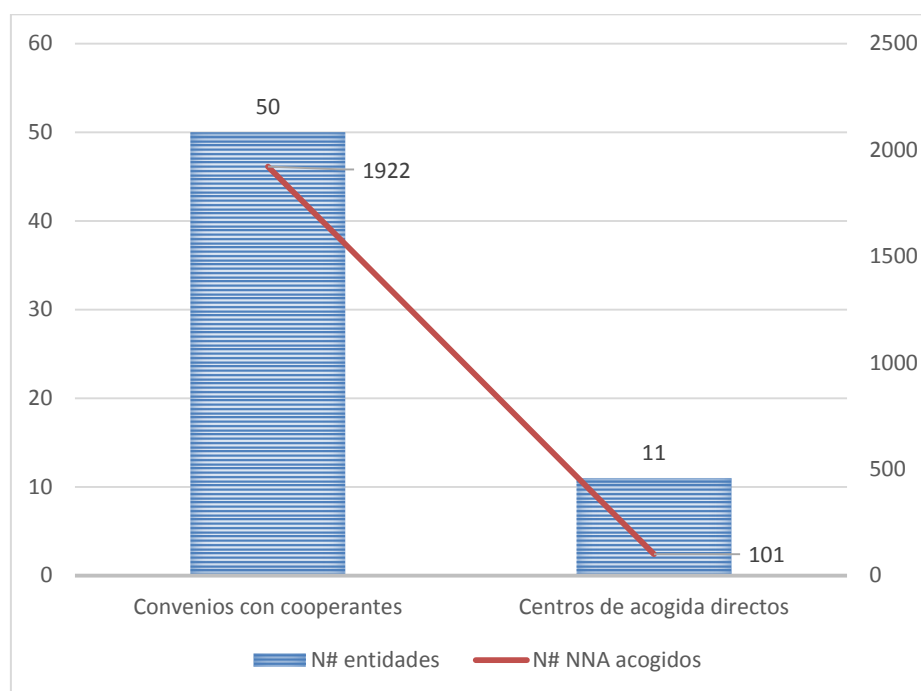
4.5.1. La capacidad de respuesta del Estado

Entre los factores determinantes de falla de la política que no fueron contemplados en la hipótesis, se ubica la capacidad de respuesta del Estado frente a la problemática. Según el Diagnóstico Nacional de Entidades de Acogimiento (2012), a nivel nacional existían alrededor de 100 centros de acogimiento institucional.

De las evidencias anteriores se infiere que al año 2016 el MIES mantiene 50 convenios con cooperantes en los que se brinda atención a 1922 NNA vulnerados. Además, el MIES gestiona 11 centros de acogida directos, en los cuales se brinda atención a 101 NNA a nivel nacional (Tabla 7); y, alrededor de 39 instituciones brindan el servicio de manera privada, sin convenio con el MIES.

Por consiguiente, el MIES cubre menos del 5% de la demanda del país de manera directa. La cobertura a nivel nacional a través de convenios con GADs, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil; y, privados, sin convenio con el MIES asciende al 95% (Figura 9).

Figura 9. Acogimiento institucional.- cooperación y prestación directa



Fuente: MIES - Dirección de Protección Especial, 2016.

En esta línea, de acuerdo a la cooperación que mantiene MIES para el año 2016, existe un promedio de entre seis y siete convenios vigentes en la mayoría de las zonas. Por su parte, diez cooperantes, a más de dos centros de atención directa, se ubican en la ciudad de Quito que paralelamente acoge a la mayoría de NNA a nivel nacional con 409; y, 15 NNA acogidos en la zona cinco, específicamente en el cantón Rumiñahui.

Mientras tanto, las zonas cinco y ocho tienen el menor número de centros de acogida a través de convenio a nivel nacional con dos y cuatro, respectivamente. No obstante, aunque en la zona cinco la cobertura de dos instituciones alcanza 80 NNA acogidos; en la zona ocho, cuatro instituciones brindan atención a 352 NNA a través de cooperación y existen otros cuatros centros de atención directa⁵.

⁵ SENPLADES. 2012. *¿Qué son las zonas, distritos y circuitos?* En un proceso de descentralización, la SENPLADES estableció tres niveles de planificación: zonas, distritos y circuitos. Esta organización no elimina a las provincias, cantones o parroquias. Existen nueve zonas de planificación.- Zona 1: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos. Zona 2: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana. Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza. Zona 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas. Zona 5: Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos. Zona 6: Cañar, Azuay, Morona Santiago. Zona 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchi. Zona 8: Guayaquil, Samborondón y Durán. Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito. Pp. 10.

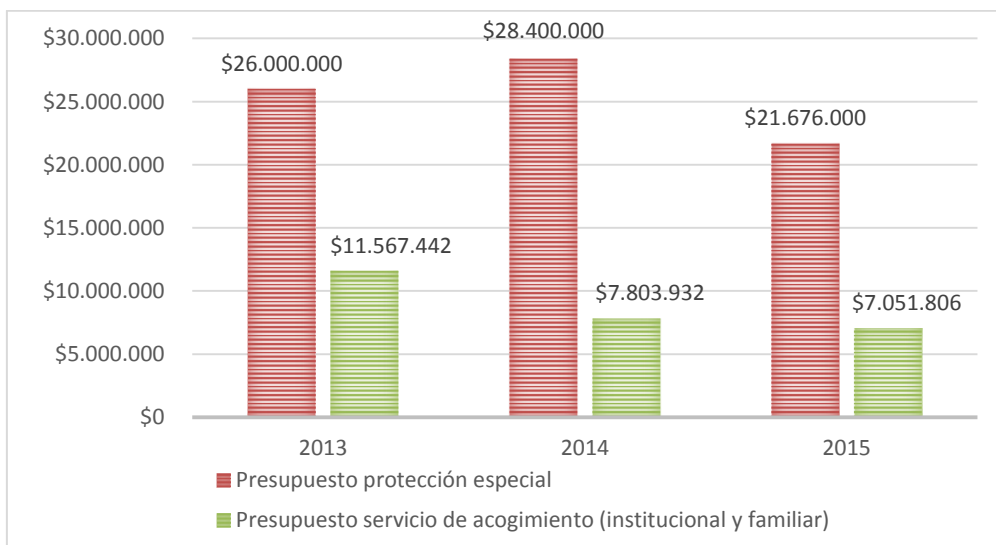
Figura 10. Balance tipos de prestación de servicio de acogimiento institucional



Fuente: MIES - Dirección de Protección Especial, 2016.

En virtud de lo expuesto, de las 61 instituciones citadas, 11 de ellas son administradas directamente por el MIES, 30 de ellas son organizaciones o fundaciones de naturaleza religiosa (católica, cristiana, evangélica, entre otros); 15 instituciones u organizaciones son de la sociedad civil y 5 convenios se han suscrito con GADs o patronatos asociados a los municipios. Este hecho evidencia que el tema de acogimiento aún está regentado principalmente por la comunidad religiosa y organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector (Figura 10).

Figura 11. Presupuesto devengado.- Protección especial y acogimiento 2013 -2015



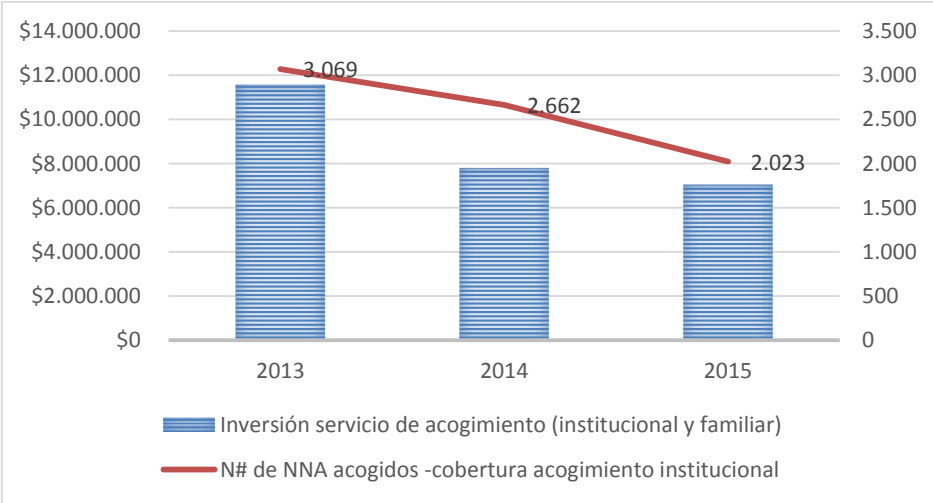
Fuente: MIES - Dirección de Protección Especial, 2016.

Con este antecedente, las cifras que se han obtenido son las siguientes: en el año 2013, el presupuesto asignado al MIES fue de \$1.345.875.420,40 dólares, de los cuales aproximadamente \$26 millones de dólares se destinaron a los servicios de protección especial, y de esta cifra \$11'567.441,83 dólares fueron gestionados por el servicio de acogimiento (institucional y familiar). En el año 2014 el MIES recibió \$1.228.640.634,43 dólares, de los cuales \$28'4 millones dólares fue el rubro para los servicios de protección especial y \$7'803.932,21 para los servicios de acogimiento. En el año 2015, la cantidad de \$1.053.285.181,47 dólares fue el presupuesto devengado por el MIES.

La cantidad total invertida en ese año para las distintas iniciativas de protección especial fue de \$21'676 millones dólares y \$7'051.805,51 dólares fueron ejecutados por los servicios de acogimiento institucional y familiar. Finalmente, se ha contemplado que para el año 2016 la inversión para los dos servicios ascienda a \$9'470.576,98 dólares, de los cuales casi nueve millones corresponderían al servicio de acogimiento institucional (MIES 2013 - 2016; MCDS 2015b - 2016) (Figura 11).

Por consiguiente, el porcentaje fijado para el servicio de acogimiento familiar e institucional no ha alcanzado ni siquiera el uno por ciento de la totalidad del presupuesto del MIES, siendo solamente el 0,86%, 0,64% y 0,67% entre los años 2013 y 2015. En esta línea, la cobertura de acogimiento institucional fue de 3.069 NNA acogidos en el año 2013; 2.662 en el año 2014 y 2.023 en el año 2015 (MIES 2016) (Figura 11). De allí que varios de los NNA acogidos han cumplido con la medida transitoria de acogimiento para reinsertarse en las familias o atenerse a la adopción o autonomía.

Figura 12. Acogimiento.- Inversión contra cobertura 2013 - 2015



Fuente: MIES - Dirección de Protección Especial, 2016.

En la gráfica precedente, se observa que ha habido una inversión proporcional entre el número de NNA acogidos a través de las modalidades de acogimiento familiar e institucional y el presupuesto asignado a dichos servicios desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Asimismo, se evidencia la reducción en el número de NNA acogidos desde el año 2013, lo cual denota que en varios casos se ha procurado la transitoriedad de la medida.

En el año 2013 más de 600 NNA acogidos fueron reinsertados a sus familias de origen o adoptados. Luego, en el año 2014, 796 NNA que se encontraban atendidos en el programa de acogimiento institucional fueron reinsertados y 163 NNA fueron adoptados por una familia a través del Programa de Adopciones (MCDS Rendición de cuentas 2014, 26). Posteriormente, en el año 2015, 1.028 NNA que se encontraban en servicios acogimiento institucional fueron reinsertados en sus familias de origen (MIES Rendición de cuentas 2015, 29).

No obstante, las cifras son claras, la provisión del servicio está en manos de la Iglesia, el sector privado, las ONG's y los GAD's y, aunque la rectoría y subvenciones están en manos del MIES, no se han desarrollado herramientas para una coordinación y seguimiento efectivo del uso de recursos asignados a los cooperantes que promuevan un mejor aterrizaje del servicio. Por último, en el año 2013 más de 600 NNA acogidos fueron reinsertados a sus familias de origen o adoptados.

En consecuencia, el Estado debe promover sinergias con las agencias para responder a la demanda que, por el momento, no puede asumir por sí solo. La escasa priorización de recursos en torno a la medida es incuestionable. Por ende, El MIES no ha asumido, por el momento, el rol protagónico de liderazgo de provisión de la medida con el capital humano, técnico y económico suficiente para cubrir la demanda nacional; misma que es proporcionada por instituciones ajenas al gobierno, lo cual provoca que la articulación con otros sectores no sea solo necesaria, sino ineludible.

4.5.2. Temporalidad de la política.- más allá de lo político

Fuera de las fallas de implementación asumidas a partir de la capacidad de aprendizaje, adaptación y consenso de los actores; y, la capacidad de respuesta del Estado en razón de sus recursos; es necesario referirse brevemente a brechas producidas a partir de factores externos a estas dos variables.

Con este antecedente, la protección especial constituye una problemática que va más allá de la voluntad política y los recursos económicos. En razón de que la provisión de acogimiento direccionado a niñas, niños y adolescentes privados del medio familiar ha sido una constante, mucho antes de convertirse en una política estatal, implica que el éxito o fracaso de la implementación de la política no puede ser asumido exclusivamente desde dichas conjeturas.

De esta manera, el acogimiento institucional parte de temáticas sociales y psicológicas variadas, que van desde la violencia de género y el maltrato infantil hasta la orfandad. El tratamiento del servicio, fuera del modelo de gestión, involucra una serie de actores y relaciones intra e interpersonales entre el personal, la familia y el acogido. “Múltiples actores se ven relacionados, requiriéndose altísimas habilidades de coordinación y de establecimiento de acuerdos de colaboración para obtener objetivos conjuntos [a través] de consensos y condiciones mínimas de comprensión” (MIES Diciembre 2013, 61).

Adicionalmente, la protección especial vincula al sector social y judicial. La articulación entre los dos sectores y la visión del problema difiere sustantivamente. Uno de los problemas encontrados fue la definición clara de responsabilidades entre los actores involucrados, que “aunque se entendería que las competencias de cada una de las instituciones están claramente definidas debido a la normativa vigente, para las personas que realizan estos procesos esta definición no resulta tan evidente” (MIES Diciembre 2013, 62).

Mientras que desde el MIES se promueve que el NNA privado del medio familiar pueda acceder inmediatamente a una institución de acogida, los procesos judiciales aún son lentos y burocráticos. La medida judicial, se considera una traba burocrática en muchos casos, en los cuales tarda hasta dos años en ser emitida (MIES Diciembre 2013, 43). Por este motivo, se recurre a medidas administrativas emergentes y la medida judicial queda relegada, tomando en cuenta que es el instrumento esencial para establecer y garantizar el estatus del acogido.

El acogimiento institucional se inscribe dentro de la política de protección especial como una medida única y excepcional (MIES 2014a, 7). Sin embargo, aunque no constituye una medida de protección priorizada, es la que mayor número de niñas, niños y adolescentes privados del medio familiar o vulnerados atiende. Actualmente, en Ecuador no existe un “sistema institucional que favorezca la elección del acogimiento familiar como medida de protección, sino que existe [...] una capacidad instalada hacia el acogimiento institucional, lo que lleva hacia una excesiva aplicación de esta medida, ante la ausencia de opciones” (MIES Diciembre 2013, 48).

Este hecho denota una contradicción estatal, que en el discurso presenta la medida de acogimiento institucional como circunstancial, pero que en la práctica se convierte en la medida primera para atender a NNA privados del medio familiar. En consecuencia, se evidencia que el Estado no posee una capacidad instalada para aplicar el acogimiento familiar o cualquier otra medida sin el apoyo de otros actores. Lo pertinente sería reforzar la calidad del acogimiento familiar a través de la asignación de recursos económicos y el fortalecimiento de capacidades técnicas.

Concluyendo, el tradicional dominio de modelos asistencialistas y las visiones heterogéneas de la multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales de cómo debe formularse e implementarse la política, han provocado que la institucionalidad de la política no termine de consolidarse.

Uno de los problemas más preocupantes es la falta de reglamentación clara de la política y sus servicios y que por falta de recursos y priorización en la agenda social, está lejos de ser elaborada. En todo caso, el número de NNA reinsertados a sus familias, adoptados y autónomos, se ha incrementado significativamente a través del servicio de acogimiento institucional.

En consecuencia, se ha producido un ligero “salto cualitativo del servicio de acogimiento institucional al programa [...] que privilegia el apoyo familiar y priorizará el acogimiento familiar como la medida de protección alternativa a la institucionalización” (MIES Rendición de cuentas 2015, 123).

Conclusiones y recomendaciones

Se concluye que la hipótesis se valida parcialmente. A pesar de que el aprendizaje, adaptación y consenso de los actores se constituye como una variable explicativa de las fallas de implementación de la política de protección especial para NNA privados del medio familiar, no es la variable con más peso. Vale la pena recalcar que el problema de coordinación es una problemática latente y constante de las relaciones de los actores gubernamentales con los actores no gubernamentales, sociedad civil y sector privado.

No obstante, la falta de aprendizaje, adaptación y consenso se produce incluso entre los mismos actores gubernamentales. Para ubicarlos en dos grandes grupos, entre instituciones del sector social y el sector judicial que se entrelazan y complementan permanentemente, pero que no cuentan con instrumentos definidos para ejercer más efectivamente sus competencias en torno a la temática. Sin embargo, hay varios factores económicos, sociales y políticos que van más allá del aprendizaje estratégico de los actores gubernamentales y no gubernamentales, como causantes de las brechas en la implementación de la política.

Entre estos factores se pudo identificar: 1) la falta de recursos asignados a la política y al servicio, mismos que dentro del presupuesto del MIES representan un porcentaje mínimo en relación a otros servicios. 2) Ausencia de instrumentos metodológicos y técnicos que permitan establecer objetivos, indicadores y metas a corto, mediano y largo plazo para evaluar y mejorar permanentemente la entrega del servicio. Hasta el año 2016 no existe ningún plan operativo o herramienta que permita realizar un seguimiento adecuado del acogimiento institucional. 3) La concepción y trayectoria misma de la política, desde enfoques caritativos y filantrópicos, ha provocado que la responsabilidad de su implementación sea asumida por actores ajenos al Estado, lo cual no ha hecho posible que se consolide ni la institucionalidad de la política, ni una gerencia efectiva desde el gobierno central.

Se manifiesta en la normativa y en el discurso del Ejecutivo la preferencia del acogimiento familiar sobre el acogimiento institucional. No obstante, también es evidente la falta de instrumentos vinculantes que garanticen la capacidad del Estado para que el acogimiento familiar se establezca como la medida idónea en lugar del acogimiento familiar.

Los instrumentos con los que cuenta la política y el servicio son escasos y escuetos. No existe un protocolo o una ruta de protección con competencias y procesos específicos para identificar y atender NNA vulnerados. Desde el Código de la Niñez y la Adolescencia, la información referente al acogimiento institucional es bastante básica y, fuera de la norma

técnica, no se ha desarrollado un modelo de gestión claro en cuanto a la provisión del servicio y asignación de cuotas desde el MIES hacia los cooperantes, ni se ha trazado una línea base que permita evaluar el servicio y promover mejoras u optar por otras alternativas, como el acogimiento familiar.

En este sentido, tomando en cuenta que la política está marginada dentro de la agenda social y, el servicio de acogimiento institucional lo está dentro de la política, se podría decir que hasta el año 2016 no existe un Sistema de Protección Especial consolidado e institucionalizado, en estricto sentido. Se excluyó al SNDPINA que funcionaba, no perfectamente, pero que manejaba una ruta de prevención, atención y reparación de derechos de NNA más clara y eficiente; por un sistema de protección aún inexistente.

Las agendas que se impusieron y se transformaron en instrumentos varían significativamente entre los periodos 1992 – 2007 y 2007 – 2016. El cambio de sistema descentralizado por un sistema desconcentrado e ‘inclusivo’ se observó en la constitución de las redes mapeadas y permitió establecer las comunidades que se formaron a raíz de diversas ideas programáticas. No obstante, se evidenció que el modelo desconcentrado e ‘inclusivo’ no logró consolidarse, al igual que la institucionalidad de la política que continúa manejándose a través de dinámicas de descentralización y relaciones más horizontales entre el Ejecutivo y los actores no gubernamentales.

Además, destaca la importancia de la medida judicial, misma que da paso a la ejecutoría del servicio, y que no estuvo contemplado como un instrumento importante en primera instancia. Los jueces tienen un papel protagónico en el servicio de acogimiento institucional de NNA, pues tienen la capacidad de restringir la discreción de los agentes, las estructuras administrativas y los procesos. Sin embargo, la coordinación entre el MIES y el sector judicial es escaso y débil. La función judicial tiene la capacidad de determinar el estatus del acogido y también su capacidad de reinserción, adopción o independencia, dando cuenta de que el servicio no depende solamente de la intención o accionar del MIES o sus cooperantes. Al respecto, quedó manifiesto que la función judicial no trabaja con celeridad en muchos de los casos, por lo que se debe optar por medidas de emergencia. Esta constituye otra falla de implementación de la política.

Igualmente, vale la pena recalcar que la provisión de servicios relacionados con la protección especial es naturalmente compleja y está asociada a temáticas que sobrepasan el aspecto social. Este hecho dificulta que la medida sea canalizada a través de un solo actor, como lo es

el MIES, que no tiene injerencia alguna en las competencias de otras instituciones que participan en la ejecutoría del servicio, como la función judicial.

A la par, fue cuestionable la falta de información e indicadores respecto al acogimiento institucional. Los datos que se pudieron recabar correspondían a acogimiento familiar e institucional, como una sola partida, principalmente en cuanto a presupuesto. Sin embargo, el seguimiento y monitoreo de la medida es complejo, debido a que hay casos en que NNA acogidos permanecen en los centros por días o meses y esto complica mantener una medida promedio anual por lo que, al parecer, no se cuenta con un registro permanente de dichas cifras.

Adicionalmente, a pesar del corto periodo de tiempo en el que el MIES ha asumido la competencia de la política, desde la desaparición del INFA, ha generado instrumentos que estandaricen la calidad en la provisión del servicio y ha gestionado el apoyo técnico como financiero de las instituciones acogientes con sus cooperantes, aprovechando eficientemente los recursos con los que cuentan los GAD's el sector privado y la sociedad civil para facilitar el ejercicio de la política pública de protección especial y lo establecido en la Constitución de la República (2008), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2013, Código de la Niñez y la Adolescencia (2013) y Norma Técnica de Acogimiento Institucional (2014).

En resumen, la política de protección especial para NNA privados del medio familiar se fundamenta en el interés superior del niño, por lo que la defensa de sus derechos se convirtió en la idea programática más fuerte para la formulación, *agenda setting* e implementación de la política.

Las redes de política permitieron inferir el protagonismo de varios actores no gubernamentales en todas sus etapas, especialmente en la formulación, destacándose las habilidades, recursos e interacciones permanentes entre estos y el gobierno central. Se ratificó así la preeminencia del enfoque *bottom up* y la importancia del aprendizaje estratégico de los actores para la implementación de la política y, a través de las estructuras de implementación, también entraron al escenario varios elementos relevantes (capacidad de respuesta del Estado, medida judicial, recursos escasos, falta de instrumentos, entre otros) que inicialmente no se consideraron como factores de fallas y que son parte de los hallazgos del presente estudio.

Asimismo, las principales limitaciones del estudio se asociaron con la accesibilidad y escasez de datos. En cuanto al acceso, pudo subsanarse gracias al apoyo e interés de ciertos funcionarios del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y el Ministerio de Inclusión

Económica y Social, quienes a través de su gestión contribuyeron a la consecución de esta investigación. Por otro lado, la escasez y fiabilidad de datos aún es un problema que atañe al diseño como a la implementación de la política y que tiene relación directa con la falta de instrumentos estadísticos, técnicos y normativos, esta es una tarea pendiente de las instituciones del gobierno central.

En definitiva, el presente estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial permitió identificar que la misma no está completamente desarrollada. Las acciones, planes y estrategias que permitan definir una ruta de protección con competencias y responsables claros y una asignación de recursos óptima y efectiva es aún una deuda que tiene el Estado, sobre todo desde la desaparición del INFA. Se espera que este estudio se constituya como una iniciativa orientadora para que los esfuerzos nacionales se concentren en el diseño inclusivo de instrumentos y en la implementación eficaz de un modelo consolidado y con mayor institucionalidad en cuanto la política de protección especial, como al servicio de acogimiento institucional, por el bienestar y reparación de derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados o en riesgo de vulneración, lo cual debe constituirse como el fin primero y último de las autoridades.

Glosario

Agenda setting.- En referencia a la agenda pública, lista de asuntos que el público considera importantes.

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo.

Bottom up.- De abajo hacia arriba.

CCNNA.- Consejos Cantonales.

CIDN.- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

CNA.- Código de la Niñez y la Adolescencia.

CNII.- Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional.

CNNA.- Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes.

CONAMU.- Consejo Nacional de las Mujeres.

Continuum.- Continuo, inmediato.

COOTAD.- Código Orgánico de Organización Territorial.

DAINA.- Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia.

DNI.- Defensa de los Niños Internacional – Ecuador.

EA.- Entidades de atención.

FODI.- Fondo de Desarrollo Infantil.

GADs.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.

INEC.- Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INFA.- Instituto Público de la Niñez y la Familia.

INNFA.- Instituto Nacional del Niño y la Familia.

MBS.- Ministerio de Bienestar Social.

MCDS.- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

MCED.- Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles.

MEC.- Ministerio de Educación y Cultura.

MIES.- Ministerio de Inclusión Económica y Social.

MJDHC.- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

MSP.- Ministerio de Salud Pública.

NNA.- niñas, niños y adolescentes.

ODM.- Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS.- Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OMS/OPS.- Organizaciones Mundial y Panamericana de la Salud.

ONGs.- Organizaciones No Gubernamentales.

ONU.- Organización de las Naciones Unidas.

ORI.- Operación Recate Infantil.

PMT.- Programa del Muchacho Trabajador.

PNUD.- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNN.- Programa Nuestros Niños.

PPS.- Programa de Protección Social.

SENPLADES.- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SINIÑEZ.- Sistema de Indicadores Sociales sobre los Niños, Niñas y Adolescentes.

SNA.- análisis de redes sociales cuantitativas formales.

SNDPINA.- Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes.

Top down.- de arriba hacia abajo.

UNICEF.- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNESCO.- Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura.

Lista de referencias

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez. 2004. *Las redes de protección social: modelo incompleto*. Vol. 141. Santiago: United Nations Publications.
- Aguilar, Luis. 1993. *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy-Making*, New York: Praeger.
- Andes Ecuador (2013). “El Innfa y el Programa de Protección Social pasan a formar parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social”. Recuperado el 3 de agosto de 2015 de: <http://www.andes.info.ec/es/sociedad/innfa-programa-protecci%C3%B3n-social-pasan-formar-parte-ministerio-inclusi%C3%B3n-econ%C3%B3mica-social>
- Barrett, Susan y Colin Fudge. 1981. “Examining the policy-action relationship” en S.M. Barrett and C. Fudge (eds), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen. pp. 3–34.
- Bressers, Hans y Laurence O’Toole. 2007. “Instrument selection and implementation in a networked context”. En *Designing Government*. Eliadis et. al (Eds.). Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Birkland, Thomas. 2007. “Agenda Setting in Public Policy”. En En Fischer, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.). 2007. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Estados Unidos: Taylor & Francis Group, LLC.
- Castro, Edgar. Julio 2010. “El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas”. En *Revista Nacional de Administración*. Vol 1 (2). pp. 31-54.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Agosto 2004. *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Cueva, Agustín. 1995. “La crisis de los años 60”. En Báez, R. 1995. *Ecuador, pasado y presente*. Quito: Libresa.
- Dowding, Keith (1995). “Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”. En *Political Studies*, XLIII, 136-158.
- Easterly, William. "Institutions: Top down or Bottom Up?" *The American Economic Review* 98, no. 2 (2008): 95-99. <http://www.jstor.org/stable/29730002>.

- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. "Agency theory: An assessment and review". En *Academy of management review*. Vol. 14(1), pp 57-74.
- Elmore, Richard. 1978. "Organizational Models of Social Program Implementation". En *Public Policy*. Vol. 26 (2).
- 1979. "Backward Mapping". En *Political Science*. Quarterly 94. pp. 601-16.
- 1985. "Forward and Backward Mapping". En *Policy Implementation*. Federal and Unitary Systems.
- 1993. "Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas". En Aguilar Villanueva, Luis. (Comp.). *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 185-250.
- Fischer, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.). 2007. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Estados Unidos: Taylor & Francis Group, LLC.
- Fischer, Frank. 2007. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". En: F. Fischer, G. Miller, M. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis, pp. 223-236.
- Fontaine, Guillaume. 2002. "Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000". En *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 97.
- George, Alexander y Andrew Bennet. 2004. *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*.
- Gerring, John. 2008. "Case Selection For Case-Study Analysis: Qualitative And Quantitative Techniques". En Box-Steffensmeier, Janet M., Henry Brady y David Collier. *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press.
- Grin, John y Anne Loeber. 2007. "Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change". En Fischer, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.). 2007. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Estados Unidos: Taylor & Francis Group, LLC.
- Hecló, Hugh. 1978. *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*.
- Hjern, Benny y David O. Porter. 1981. "Implementation structures: A new unit of administrative analysis". En *Organization Studies*, Vol. 2 (No. 3), pp. 211–227

- Hjern, Benny y Chris Hull. 1982. "Implementation research as empirical constitutionalism". En B. Hjern y C. Hull (eds), *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier, pp. 105–15.
- Hjern, Benny. 1982. "Implementation Research: The Link Gone Missing". En *Journal of Public Policy* 2, no. 3, pp. 301-08. <http://www.jstor.org/stable/3998186>.
- Hill, Michael y Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. Londres: Sage.
- Hill, Michael y Frederic Varone. 2014. *The public policy process*. Routledge,
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". En *Policy Sciences*, 42(1), pp. 73-89.
- . 2009. "Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada". En *Canadian public administration*, 52(2), pp. 153-175.
- . 2012. "The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making". En *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. Vol. 33 (5). 539-555.
- Howlett, Michael y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y Ministerio de Bienestar Social (MBS). Junio 2001. *Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*. Quito.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA). 2004. *Informe Centro Nacional 30*.
- Isuani, Fernando. 2007. *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas*. Buenos Aires.
- Jann, Werner y Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle". En Fischer, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.). 2007. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Estados Unidos: Taylor & Francis Group, LLC. pp. 201-219.
- Jones, Charles O. 1970. *An introduction to the study of public policy*. Estados Unidos: Duxbury Press.
- Kingdon, John. 1984. How Do Issues Get on Public Policy Agendas? En Wilson, William (Ed.). 1993. *Sociology and the Public Agenda* (pp. 40-50). Londres: Sage.

- . 2003. "The Policy Window and Joining the Streams". En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 165 – 195. Estados Unidos: Addison -Wesley Educational Publishers Inc.
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". En *Policy Studies*, Vol 28 (1) 71-90.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. Londres: Sage
- Knoke, David y Yang, S. 2008. *Social network analysis*. Londres: Sage.
- Lane, J. 1995. *The Public Sector*. Sage: London.
- Lipsky, Michael y Richard Weatherley. 1977. "Street level Bureaucrats and Institutional Innovation: implementing Spécial Education Reform". En *Harvard Educational Review*. Vol 47 (2).
- Lipsky, Michael. 1980. "Street level bureaucracy: dilemas of the individual un public services". En *Political Studies* (XII). Nueva York: Rusell Sage.
- Majone, Giandomenico, y Aaron Wildavsky. 1984. "La implementación como evolución". En *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 263-284.
- Maldonado, Ana María Larrea. 2004. "El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia." En *Observatorio Social de América Latina* , 5.13, pp. 67-76.
- Marsh, David y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach" En *Political Studies*, Vol 48, 4- 21.
- . 2001. "There is more than One Way to do political Science: on Different Ways to Study Policy Networks" En *Political Studies*, Vol 49, 528- 541.
- Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". En *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5, nº 2, pp. 145-174.
- Mauras, Marta. 1997. "Los menores en circunstancias especialmente difíciles. Documento Base". En *Derecho a tener Derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina* 2. UNICEF, pp. 62-74

- May, Peter. 1992. "Policy learning and failure". En *Journal of Public Policy*, 12 (04), pp 331-354.
- 2014. "Implementation failures revisited: Policy regime perspectives". En *Public Policy and Administration*. SAGE, pp. 1-23.
- Méndez, José Luis. 2010. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas" En *Políticas Públicas*. Luis F. Aguilar (Ed.), México: Siglo XXI, pp. 115-150.
- Meny Y. y Thoenig, J.1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS). 2010. *Agenda Social 2009 – 2011*. Quito.
- 2014. *Agenda Social 2014 – 2017*. Quito
- 2015a. *Sistema de Protección Especial Integral*, pp. 1-27. Quito.
- 2015b. *Rendición de Cuentas del Sector Social 2014*. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2012. Coordinación General de Gestión del Conocimiento. *Documento de Políticas del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Quito.
- Diciembre 2013. *Acogimiento institucional. Causas y repercusiones de la permanencia indefinida de niños, niñas y adolescentes en las entidades de acogimiento, públicas y privadas*. Mejía, Mónica. Coordinación General de Gestión del Conocimiento - Dirección de Investigación y Análisis.
- 2013a. *Informe de Gestión Ministerio de Inclusión Económica y Social. Abril 2012- Abril 2013*. Quito, Ecuador.
- 2014a. *Norma Técnica de Protección Especial: Servicios de Acogimiento Institucional*. Quito, Ecuador.
- 2014b. *Rendición de Cuentas 2013*. Quito, Ecuador.
- 2015. *Rendición de Cuentas 2014*. Quito, Ecuador.
- 2016. *Rendición de Cuentas 2015*. Quito, Ecuador.

- Montenegro, Vanessa. 2015. Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumentos de política. Quito: Flacso Ecuador.
- Observatorio de los Derecho de la Niñez y la Adolescencia. 2012. *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*. Quito: Noción.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 1988. *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- O'Toole, Laurence y Robert Mountjoy. 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective". En *Public Administration Review*. Vol. 44 (6), pp. 491-503.
- O'Toole, Laurence. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 57(1) pp. 45-52
- O'Toole, Laurence y Thad Hall. 2000. "Structures for Policy Implementation: An Analysis of National Legislation, 1965-1966 and 1993-1994". *Administration & Society*", Vol. 31 (6). pp. 667-686.
- Peña, Víctor. 2014. "¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental". En *Revista de Gestión Pública*. Vol. 2 (2).
- Peters, Guy. Abril 2014. "Implementation structures as institutions". En *Public Policy and Administration*, vol. 29, 2, pp. 131-144., first published on January 14, 2014.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2007. *Rendición de Cuentas de la Agenda Social*.
- Pressman, Jeffrey y Aaron B. Wildavsky. 1998/1973. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, Andre-Noel. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, pp. 143-183
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1979. "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives". En *Policy Analysis*, 5 (4), pp. 481-504.
- 1980. "The implementation of public policy: A framework of analysis". En *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.

- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". En *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48
- Sandström, Annica y Lars Carlsson. 2008. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance". En *The policy of studies journal* 36 (4), pp. 497-524.
- Sánz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes". En *Unidad de Políticas Comparadas*. CSIC.
- Secretaría Nacional del Migrante (SNM). 2012. *Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana*. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
- Shapiro, Susan P. 2005. "Agency Theory". En *Annual Review of Sociology* 31. Annual Reviews: 263–84. <http://www.jstor.org/stable/29737720>.
- Simon, Farith. 2005. "La nueva administración de justicia en el Código de la Niñez y Adolescencia". En *Iuris Dictio: Revista del Colegio de Jurisprudencia*, 12 (14), pp. 181-193.
- 2004. *Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador*, pp. 1-34.
- Tenti Fanfani, Emilio, Ernesto Isuani y Rubén Lo Voulo. 1991. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Thoenig, Jean-Claude. 1985. "Le grand horloger et les effets de système: de la décentralisation en France". En *Politiques et management public* 3.1, pp. 135-158.
- Tinajero, Fernando. 1988. "Rupturas, desencantos y esperanzas (Cultura y sociedad en el Ecuador: 1960-1985)". En *Revista Iberoamericana*, 54(144), pp. 791-810.
- 1997. "Política pública y acción pública". En *Gestión y Política Pública*, Vol 6 (1), pp. 19-37.
- Van Meter, Donald y Carl Van Horn. 1975. "The policy implementation process: A conceptual framework". En *Administration and Society*.
- 2000. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *La implementación de las políticas*, Luis Aguilar, 97-146. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Verschuere, Bram. 2009. *Public Policy and Administration*. Vol. 24, 1: pp. 23-46.
- Viciano, Roberto y, Rubén Martínez. 2011. “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En C.C. Ecuador *Política, Justicia y Constitución*. Quito: Luis Ávila.
- Younis, Talib. 1990. *Implementation in Public Policies*. Gran Bretaña: Billing & Sons Ltd. Worcester.
- Zambrano, Carmen. 2005. *Definición de un Modelo de Competencias Institucionales para el Innfa*. Quito: IAEN.
- Zurita, Raúl. 2013. *Marco Conceptual sobre la protección de derechos en el ciclo de vida*. Consejo Nacional de Competencias. Quito.