

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gestión Local

La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017

Análisis de instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial

María Gabriela Alarcón Montenegro

Tutor: Jairo Israel Rivera Vásquez

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, María Gabriela Alarcón Montenegro, autora de la tesis “La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017. Análisis de instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gerencia para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

26 de febrero de 2019

Resumen

La presente investigación analiza las fallas en la implementación de las políticas públicas de primera infancia en Ecuador, considerando para ello los instrumentos que la conforman, así como la aplicación de los mecanismos de coordinación intersectorial entre los actores implicados, a través del estudio específico de la Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena en el período 2008-2017.

Este trabajo, identifica el marco conceptual de las políticas públicas y expone sus principales enfoques, con énfasis en el neoinstitucionalismo, para, después abordar la fase de la implementación del ciclo de la política, especialmente lo relacionado con los instrumentos y fallas en relación con la gobernanza. Este primer análisis concluye con la fundamentación teórica del modelo de selección de instrumentos NATO, así como los modos de gestión para la acción intersectorial.

Seguidamente, se presenta una reseña histórica de la evolución de la política pública de desarrollo infantil integral en Ecuador, que sirve como base de un recuento detallado del marco legal que amparaba las acciones y la aplicación de instrumentos de política generados en torno a esta temática, aquí se resalta la intervención gubernamental denominada *Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena*, sobre esta se detallan varios aspectos de su funcionamiento durante su etapa de ejecución, cabe mencionar que la estrategia ya no está vigente. Adicionalmente, se tratan los modelos de coordinación intersectorial en América Latina, describiéndose experiencias exitosas para la atención a la primera infancia.

Finalmente, en función de la conceptualización teórica y metodológica se analiza el problema de investigación del presente estudio y se aplica el modelo de instrumentación (NATO). A través de este análisis se descompone la política en instrumentos, para verificar la coherencia entre los objetivos y los medios implementados. Posteriormente, se examina la intersectorialidad como un mecanismo político y técnico para la resolución de problemas que requieren un abordaje integral y cuya presencia es determinada a través de la inclusividad, la mancomunidad y la cobertura de estructuras orgánicas, elementos que permiten medir la intensidad con la que se aplica la intersectorialidad entre los sectores.

Palabras clave: Políticas Públicas; Primera Infancia; Fallas implementación; NATO; Intersectorialidad.

A Dios base fundamental en mi vida.

A mi querido esposo, mi compañero de vida, por su apoyo, comprensión y amor incondicional, quien me han motivado durante todo este proceso.

A mis padres y hermanos por siempre estar pendientes de mí.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por haberme permitido expandir mis conocimientos y proyecciones profesionales y académicas.

A mi tutor de tesis, Jairo Rivera, por su guía y orientación durante todo el trayecto de elaboración de la presente tesis.

Tabla de contenidos

Introducción	13
Capítulo primero. Marco Teórico.....	17
1. Las políticas públicas.....	17
2. Análisis y enfoques de las políticas públicas.....	19
3. El Neoinstitucionalismo.....	21
4. Nuevas formas de gobierno: La gobernanza y su vinculación con las políticas públicas	24
5. Implementación de las políticas públicas	26
5.1. Instrumentos y fallas de las políticas públicas.....	29
5.2. Modelo: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO)	35
5.3. La intersectorialidad.....	42
Capítulo segundo. Evaluación de la política pública de Desarrollo Infantil en Ecuador.....	49
1. Marco legal y de política pública para la implementación de Políticas Públicas de Primera Infancia en el Ecuador	65
1.1. Marco legal.....	65
1.2. Marco de política pública.....	69
2. Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena	71
2.1. Marco conceptual	73
2.2. Ejes de la estrategia.....	78
2.3. Actores involucrados.....	79
2.4. Modelo de gestión.....	80
3. Modelos de coordinación intersectorial en América Latina, experiencias exitosas para la atención a la primera infancia	81
3.1. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (Colombia)	82
3.2. Programa “Brasil Cariñoso” (Brasil)	84

3.3. Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” (Chile).....	85
Capítulo tercero. Modelo de análisis: bajo la metodología NATO y modos de gestión para la acción intersectorial.....	89
1. Modelo: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO).....	89
1.1. Nivel macro.....	89
1.2. Nivel meso.....	102
1.3. Nivel micro.....	127
2. Modos de gestión para la acción intersectorial.....	135
Conclusiones y Recomendaciones.....	145
Lista de referencias.....	151
Anexos.....	159
Anexo 1: Listado de entrevistados.....	159
Anexo 2. Preguntas para la entrevista a profundidad.....	160

Lista de ilustraciones

Índice de tablas

Tabla 1. Niveles de instrumentación de la política.....	36
Tabla 2. Espacios de la Política Pública	37
Tabla 3. Tipología de los instrumentos de política según los recursos del Estado	39
Tabla 4. Fuentes de información primaria, según tipo de instrumentos	39
Tabla 5. Modelo de elección de instrumentos sustantivos.....	40
Tabla 6. Modelo de elección de instrumentos procedimentales	41
Tabla 7. Estilos de implementación	41
Tabla 8. Intensidad de la intersectorialidad	45
Tabla 9. Formas estructurales de la intersectorialidad.....	47
Tabla 10. Organismos que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA)	60
Tabla 11. Ejes de acción de la Estrategia de infancia plena	79
Tabla 12. Niveles de instrumentación de la política pública de primera infancia en Ecuador	90
Tabla 13. Principales instrumentos internacionales de protección de derechos de los niños	94
Tabla 14. Políticas de protección integral.....	101
Tabla 15. Espacios de la Política Pública	102
Tabla 16. Evolución de la cobertura de servicios de desarrollo infantil...109	
Tabla 17. Principales avances de la Estrategia de infancia plena, en función de sus ejes estratégicos a 2014	128
Tabla 18. Instrumentos sustantivos privilegiados	131
Tabla 19. Instrumentos procedimentales privilegiados	131
Tabla 20. Estilos de implementación de políticas.....	132
Tabla 21. Intensidad de la intersectorialidad de la Estrategia Infancia Plena	143

Índice de gráficos

Gráfico 1. Marco Normativo Integral de Derechos en Ecuador.....	68
Gráfico 2. Actores Estrategia Primera Infancia y vinculación con el marco legal.....	73
Gráfico 3. Ventajas de intervenciones en desarrollo infantil temprano	78
Gráfico 4. Servicios Primera Infancia, relación con ejes de la Estrategia y actores	80
Gráfico 5. Modelo Gestión Estrategia Primera Infancia	81
Gráfico 6. Línea de tiempo- Hitos en la historia de los Derechos del Niño.....	93
Gráfico 7. Elementos que conforman el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social	98
Gráfico 8. Total de estudiantes matriculados en educación inicial a nivel nacional: 2007- 2014	110
Gráfico 9. Evolución del gasto social devengado en comparación con el PIB 2008 a 2014	120

Introducción

El presente estudio tiene por propósito profundizar en la implementación de las políticas públicas de primera infancia, a partir del análisis tanto de los instrumentos que la componen como de la presencia e intensidad de los mecanismos de coordinación intersectorial.

En este marco las políticas públicas buscan dar solución a una problemática que forma parte de la agenda pública. De este modo se define como la acción política y administrativa a un hecho que necesita de la intervención de diversos actores relevantes para su solución o mitigación. Es así, que, dentro del marco secuencial para la definición de una política pública, se requiere caracterizar un hecho, determinar la intervención en el mismo e instrumentarla a través de herramientas (Simarra 2013, 399).

El análisis de la política pública pretende, entre otras cosas, establecer ¿por qué fallan las políticas públicas? Dicha interrogante considera para su desarrollo diferentes marcos teóricos, siendo el neoinstitucionalismo el que orienta este estudio y bajo cuya concepción el Estado se define como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es decir que no es un ente aislado, autónomo, sino más bien el producto de una red con varias entidades (Fontaine 2015,105).

Este estudio se centra en la fase de implementación de la política pública, que es el momento en donde se la ejecuta o se la pone en marcha. En esta etapa se evidencian las fallas de implementación expresadas mediante la consistencia o inconsistencia de los objetivos y medios que forman la política pública, y, según la premisa de este estudio, del grado de intensidad de la intersectorialidad entre los actores involucrados.

Asimismo, esta investigación se aborda desde las políticas públicas de primera infancia, esta última entendida en el territorio ecuatoriano como el período de vida desde la concepción hasta los cinco años de edad. Estudios establecen que durante esta etapa se establecen los fundamentos para el desarrollo físico, cognitivo y emocional de una persona. En este período las conexiones neuronales se producen con mayor velocidad y eficiencia, lo que implica un aprendizaje mayor que en cualquier momento de la vida de una persona (Thomas y Johnson 2008,4).

El rol de las políticas públicas para la primera infancia, entendido como una acción multidimensional, es modelar el entorno e influir en las decisiones mediante

información, legislación, regulaciones, cambio de prácticas o transferencias, de las inversiones hacia la primera infancia (Schady et al. 2015,22).

En este marco, se destaca la intersectorialidad como un instrumento para generar intervenciones integrales, al considerarla, además, como un mecanismo que desde una dimensión política, técnica y operativa contribuye de manera real a la disminución de las inequidades sociales, y al abordaje de problemáticas complejas y multicausales (Organization World Health 2015,5).

La intersectorialidad es definida, en términos generales, como la convergencia de diferentes actores/sectores gubernamentales y no gubernamentales que a través de políticas públicas enlazadas a estrategias globales dan solución a necesidades frecuentes e implican el análisis de elementos como la inclusividad, la mancomunidad y la cobertura de estructuras organizacionales (Cunill 2014,21).

En este contexto, esta investigación se plantea ¿por qué hay fallas en la implementación de las políticas públicas para la primera infancia, específicamente en la *Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena durante el período 2008-2017?*

Es importante considerar que este estudio tiene como foco de análisis el inicio y fin de un ciclo denominado por sus impulsores como la década ganada que abarca del año 2008 al 2017, en el que se produjeron cambios que se afianzaron en torno a la Constitución de 2008 y que sin dudas han marcado un antes y un después en la garantía de derechos. Sin embargo de lo indicado, varios de los datos enunciados se detallan hasta el 2014, año en el que la Estrategia Infancia Plena, que es la unidad de análisis de este trabajo estuvo en su apogeo.

La metodología que se aplicó en la investigación consiste en:

1. Modelo NATO (Nodality, Authority, Treasure and Organization) modificado por Michael Howlett (2000), con base en el trabajo previo de Christopher Hood (1986), el cual presenta dos dimensiones en las que se encuentran los instrumentos sustantivos y procedimentales y que, a través de la descomposición de la política en los cuatro recursos que la conforman, busca verificar la coherencia entre los objetivos y medios planteados en la política.

2. Modos de gestión para la acción intersectorial, postulado realizado por Nuria Cunill (2015) que trata a la intersectorialidad como un mecanismo para alcanzar la integralidad en la ejecución de las políticas públicas. Cunill también plantea que la intensidad de la intersectorialidad está dada por el grado en que se expresen en el

modelo que lo fundamente: la inclusividad, la mancomunidad y la cobertura de las estructuras orgánicas.

En el caso de la metodología bajo el modelo NATO se plantea como variable dependiente a la política pública de primera infancia y como independiente a la gobernanza legal y financiera. La primera variable se manifiesta a lo largo del trabajo y se observa como resultado del movimiento de arriba- hacia abajo y viceversa entre el Estado, niveles desconcentrado, los GAD, organizaciones de la sociedad civil; mientras que, la segunda se refleja en la preferencia de ciertos instrumentos, por parte de los tomadores de decisión.

Por su parte, para la aplicación de la metodología sobre los modos de gestión para la acción intersectorial en la *Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena*, se analiza el comportamiento de las variables dependientes: inclusividad, mancomunidad y cobertura de las estructuras orgánicas, considerando las siguientes categorías: la influencia de los procesos de planificación y presupuestación en la gestión de la intersectorialidad; las percepciones sobre los factores institucionales que condicionan la acción intersectorial, y la valoración de los sistemas de información, monitoreo y seguimiento. Este trabajo se concentra en el diseño de la intersectorialidad a nivel nacional y solo aborda la problemática del nivel local desde una perspectiva general, sin tomar en cuenta la prestación de servicios en territorio.

Asimismo, el desarrollo metodológico se basó en la observación documental y en el análisis del discurso de fuentes primarias y secundarias.

En este sentido, las fuentes de información incluyeron: a) normas jurídicas y documentación relacionada a la política de primera infancia, así como de la operación que define la institucionalidad de la Estrategia Infancia Plena; y b) veinte entrevistas a profundidad realizadas a: i) cinco funcionarios que participaron en la implementación de la política pública de primera infancia y en la Estrategia Infancia Plena, a nivel estratégico; ii) siete funcionarios que participaron en la implementación de la política pública de primera infancia y en la Estrategia Infancia Plena, nivel medio/técnico, iii) dos funcionarios que participaron en la implementación de la Estrategia de Infancia Plena, a nivel técnico/operativo; y, iv) otros actores que corresponden a cinco personas entre ellos dos expertos en políticas públicas y desarrollo infantil, dos funcionarias del Banco Interamericano de Desarrollo con experiencia en desarrollo infantil y vinculadas al área social y una experta chilena que apoyó a Ecuador en temas de desarrollo infantil. El listado de entrevistados se encuentra en el Anexo 1, en tanto que el banco de

preguntas realizado considerando la especificidad de cada grupo de entrevistados está en el Anexo 2.

Los datos de las entrevistas fueron procesados posteriormente. Además, para completar los análisis específicos se consideró la información de las entrevistas y la documental.

En este sentido, el primer capítulo contiene una revisión de los conceptos relacionados con la política pública, mediante un marco teórico neoinstitucionalista desde donde se entiende a las instituciones como variables de intervención, para luego abordar los instrumentos y las fallas en la implementación de las políticas. Aquí se abordan los fundamentos de la metodología NATO, así como de la intersectorialidad.

El segundo capítulo analiza la evolución de la política pública de primera infancia en el país, utilizando como método el análisis retrospectivo y la normativa nacional e internacional relacionada. Además, se hace una revisión a los fundamentos conceptuales y de política pública que decantan en los lineamientos de la *Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena*. Finalmente, se presentan experiencias internacionales, en torno a programas de primera infancia que se abordan bajo un enfoque intersectorial.

El tercer capítulo analiza las fallas de implementación mediante la metodología NATO para descifrar el grado de efectividad de los instrumentos de política pública y de los modos de gestión que determinan la intensidad de la intersectorialidad entre los actores involucrados.

Finalmente, se señalan las conclusiones y recomendaciones generadas tras el estudio de cada uno de los conceptos antes descritos.

Capítulo primero

Marco Teórico

En este capítulo se abordan los conceptos y apartados teóricos que sustentan la presente investigación. El estudio parte desde las principales corrientes y enfoques en el análisis de las políticas públicas y se centra en el rol del Estado desde una visión neoinstitucionalista con el abordaje de la incidencia de la gobernanza en la nueva gestión pública. A continuación, se profundiza en la metodología NATO (*Nodality, Authority, Treasure and Organization*), y la intersectorialidad como herramientas para la implementación y detección de fallas en la ejecución de las políticas públicas.

1. Las políticas públicas

A lo largo del siglo XIX, en gran parte de los países europeos de occidente, se conformaron los Estados nación y con ellos su estructura institucional y la organización del aparato estatal. La modernidad conoce tres formas de regímenes políticos del Estado: el Liberal, el Liberal Democrático y el Social Democrático, los mismos que han utilizado la administración burocrática de Max Weber. Es así que, apenas en el siglo XX, con el ascenso del Estado Social Liberal emerge la administración gerencial o nueva gestión pública (Bresser 2005,41).

A mediados del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial, en Estados Unidos se manifestó la preocupación por la falta de análisis sobre el proceso en la toma de decisiones y la operación del gobierno. Hasta entonces, los estudios de la Ciencia Política tradicionales se habían enfocado exclusivamente en el análisis de la estructura institucional y la justificación filosófica del gobierno; mientras que los esfuerzos debían centrarse en analizar el proceso para la toma de determinaciones y el contenido concreto de ellas, de modo que se conviertan en instrumentos para resolver de manera práctica las problemáticas sociales (Aguilar 1993,8).

En este contexto, nace el concepto de Políticas Públicas, de la mano de uno de los autores clásicos de la época Harold Lasswell, quien, además, presentó importantes aportes a los estudios sobre la temática, entre ellos el dividir el proceso y proponer el

ciclo de las políticas públicas desde un enfoque positivista con el fin de mejorar el accionar gubernamental y administrativo del gobierno (Valencia y Álvarez 2008,95).

Existen varias definiciones sobre Políticas Públicas, entre ellas destacan las siguientes:

La enunciada por *Thomas Dye* quien consideró que las políticas públicas involucran las acciones que los gobiernos ejecutan o, en su defecto, no. Esta definición vislumbra la vinculación de las políticas públicas con las instituciones del Estado encargadas de solucionar problemáticas y desajustes en la sociedad (González 2005, 108) e involucra a todas las actividades del gobierno. Sin embargo, este concepto excluye a las actuaciones de otros actores no estatales.

De otra parte, la propuesta por *William Dunn* (1981) presenta una noción más rigurosa, ya que considera que las políticas públicas son acciones para solventar un problema público (Fontaine 2015,25).

También resalta el análisis de Jean-Claude Mény y Yves Thoening (1992) quienes consideran a las políticas públicas como el resultado de las acciones emprendidas por un actor con poder de decisión y autoridad legal, dejando de lado las iniciativas filantrópicas y las actividades gubernamentales aisladas (Surel 2008, 41).

Para *Vargas Velásquez* (1999), en cambio, las políticas públicas se definen como las intervenciones del Estado sobre situaciones socialmente conflictivas, es decir, sobre problemas que han escalado y deben ser priorizados con el propósito de remediarlos o mitigarlos. Para este autor la decisión de actuación está mediada por factores como las interacciones de poder de los involucrados en la acción, la agenda política del gobierno, la existencia de recursos, entre otros (Eslava y Puente 2003,31-32).

Con base en estas definiciones se devela la importancia de las políticas públicas cuya implementación afecta principalmente al bienestar de los ciudadanos porque abarcan temáticas como la cobertura universal, la seguridad social y el combate contra la pobreza. Además, se ejecutan a través de la prestación de servicios o el incremento de ingresos mediante las transferencias monetarias o la vigencia de programas sociales, siendo consideradas como una respuesta a necesidades de la sociedad (Repetto 2009,5-6).

Adicionalmente, la preponderancia para el estudio de las políticas públicas, se da en un contexto en el que las desigualdades en las condiciones de vida de la población del siglo XX, cuestionaron las acciones del mercado y permitieron que el Estado asumiera un rol más protagónico, lo que implicó entre otros, un desafío en la

profesionalización y especialización de los funcionarios públicos, para hallar mejores alternativas y herramientas de análisis y contar así con políticas públicas que promuevan el bien común (Franco y Scartascini 2014, 5-6).

De igual modo, las políticas públicas, en la búsqueda de soluciones a problemáticas multicausales, se han convertido en impulsadoras de la gestión intersectorial, lo que implica la realización de arreglos institucionales para su aplicación (Bauer et al. 2013, 3).

El análisis de las políticas públicas surge, entonces, en un ambiente en el cual se plantean interrogantes como ¿por qué y cómo se producen los procesos gubernamentales?, ¿cuáles son los efectos de tales decisiones? y ¿cómo definir el impacto o las brechas que surgen entre la formulación y la implementación de las políticas públicas? (Grau y Mateos 2002, 34).

2. Análisis y enfoques de las políticas públicas

Egon Guba y Yvonna Lincoln (1989 y 1994) afirman que las ciencias sociales y en particular las políticas públicas se analizan considerando cuatro paradigmas que distan entre sí por su modo de concebir la realidad y por la relación entre el investigador y el saber. En este contexto surgen las siguientes corrientes: positivismo, el postpositivismo (racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo (Fontaine 2015,15).

El *positivismo*, enfoque más influyente y propuesto por Auguste Comte (1798-1857), parte de la premisa de que la ciencia tiene un conjunto de reglas y procedimientos. Asume una posición objetiva de los hechos, buscando hallar una causalidad entre las variables analizadas, mediante la comprobación de una hipótesis empírica experimental, utilizando métodos cuantitativos. Esta perspectiva, considerada la tradicional, se actualizó con el llamado neopositivismo (Roth 2008, 17).

El *neopositivismo*, que acoge los contrapuntos post-positivistas de Karl Popper distinguiendo los hechos de los valores, tiene como característica principal el empleo de indicadores matemáticos como herramienta para la toma de decisiones que cuentan con un carácter científico (Roth 2007, 71).

El *constructivismo*, señala que la realidad es una construcción social y que cada individuo edifica la suya, la cual no es accesible a los investigadores, por lo que se

puede afirmar que la realidad es relativa. En este sentido, el conocimiento es el resultado de la interacción de saberes y culturas locales (Durkheim, 1997 en Fontaine 2015,13).

Finalmente, la *teoría crítica* creada por la escuela de Fráncfurtfort, toma como fundamento el post-positivismo y promulga que la realidad existe, pero es de imposible acceso y requiere un enfoque multidisciplinario para su comprensión. Además, releva la importancia de que el investigador asuma una posición frente a las problemáticas, de ahí que los estudios para esta corriente deben ser tanto científicos como críticos (Roth 2007,51-52).

Estos paradigmas muestran la complejidad para el análisis de las políticas públicas, lo que desencadena en el surgimiento de tres grandes enfoques teóricos, que distan entre sí por las variables que involucran en su estudio y decantan en su modo de interpretar la realidad, así destacan los siguientes enfoques: racionalistas o conductivistas, cognitivistas o constructivistas, y neoinstitucionalistas (Fontaine 2015,91).

El *enfoque racionalista* tuvo su asentamiento teórico y metodológico a partir de los años 50, establece que el Estado está centrado en la sociedad y estudia los fenómenos sociales como producto de las conductas individuales y colectivas orientadas por la racionalidad instrumental. Este también impulsa el empleo de la estadística y las encuestas para dar explicación a los fenómenos, resaltando los comportamientos. Así, el racionalismo pretende sustituir la intuición, la opinión y la experiencia por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a adoptar la mejor decisión. Pertenecen a esta corriente las teorías de la elección racional, la Escuela de la Elección Pública (*public choice*) (Fontaine 2015, 91-93).

El *enfoque cognitivista* se desarrolló en la década del 80 y corresponde a un grupo de teorías para las que el Estado es independiente de la sociedad y actúa como un recolector y selector de los requerimientos de la ciudadanía y un prestador de servicios. La acción pública es básicamente el resultado de las elecciones realizadas por los decisores políticos y por los altos funcionarios públicos que se encuentran en permanente construcción de las políticas públicas; destaca en esta corriente la teoría crítica (Méndez 1993, 138-139).

Finalmente, se desarrolla una propuesta que trata de combinar las teorías de la elección racional y del conductivismo, es decir, un punto medio entre la facultad de los individuos de moldear la estructura y en la que esta última explica por sí sola los

resultados sociales. Dicha perspectiva académica dio paso al *neoinstitucionalismo* que fue planteado por James March y Johan Olsen (1984) y que, recogiendo los principales aportes del institucionalismo, se enfoca en el rol de las instituciones y su influencia en el comportamiento de las personas y de la sociedad en su conjunto (Riquelme 2016, 101-11).

3. El Neoinstitucionalismo

Las instituciones como vinculación e instrumento de procesos macro y micro sociales han sido objeto de estudio tempranamente y se han tratado desde diferentes disciplinas. Varios análisis recientes muestran su importancia y correlación con el desarrollo por los cambios que impulsan, mismo que se contrapone al viejo institucionalismo (Pérez y Valencia 2004,86).

El viejo institucionalismo se adentró en el examen de las estructuras administrativas desde una visión jurídica y normativa. Su estudio fue mecánico y no pretendía establecer una vinculación o causalidad de las instituciones con el poder político, es decir, una relación entre la agencia y la estructura (Riquelme 2016,10).

A finales del siglo XX se retomó el estudio de las instituciones, desde una visión integral que permitía comprender los arreglos institucionales, de ahí nace el neoinstitucionalismo, enfoque teórico que establece que las preferencias y acciones de los individuos están condicionadas por el contexto que los rodea (Arias 2008,39).

Para Douglass North (1990), uno de los exponentes del neoinstitucionalismo, las instituciones son las reglas de juego, procedimientos formales/informales, normas enraizadas en las estructuras organizacionales y que condicionan la interacción entre los individuos que la conforman y que se denominan organizaciones. Así, las instituciones y organizaciones inciden en los cambios institucionales y de políticas públicas (Prats y others 2007, 123).

Las instituciones entendidas como restricciones de una sociedad y como entidades organizadas, según Van Arkadie (1989), establecen mecanismos de control mediante los que es posible entender el surgimiento de las políticas públicas (Eslava y Puente 2003, 27-28).

El nuevo institucionalismo establece que las instituciones son fundamentales para comprender las interacciones de los individuos, de ahí que se debe analizar la

noción, según el neoinstitucionalismo, en que las instituciones son consideradas como un conjunto de normas y roles socialmente construidos, reglas de juego y conductas que se establecen en un entorno organizativo y que reflejan el comportamiento de los actores involucrados y moldean sus preferencias (Pérez y Valencia 2004,87).

En efecto, según *Joan Prats* (Binetti y Carrillo 2004, 18) las instituciones políticas, sean estas formales o informales, son verdaderas productoras de políticas y son, además, los incentivos o pautas de las interacciones sociales, siendo su participación un elemento crucial para el desarrollo.

Por su lado, *Amartya Sen* (1999) pone de manifiesto la vinculación de las instituciones con el desarrollo humano al indicar que los beneficios que podrían disfrutar los individuos dependen, en gran medida, de las instituciones que los rodean y cómo estas operan (Binetti y Carrillo 2004,10-11).

Lo antes mencionado evidencia las particularidades del neoinstitucionalismo que radican en determinar la facultad de las instituciones para operar dentro de marcos institucionales y de suscitar normas y capacidades que evolucionan y prevalecen en el tiempo. Esto busca, en definitiva, resolver interrogantes como ¿por qué sirven las instituciones?, ¿las instituciones son el resultado de la evolución histórica o de un mapa social?, ¿son los intereses colectivos o individuales los que más influyen en las instituciones? (Riquelme 2016,13).

El neoinstitucionalismo presenta tres variables para dar respuesta a las preguntas antes indicadas: el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo económico o de la elección racional y el neoinstitucionalismo sociológico o normativo.

Estas escuelas utilizan diferentes instrumentos y constituyen la base de las políticas económicas y las políticas públicas, dado que ofrecen un panorama de la vinculación entre los comportamientos individuales con las macro y las meso estructuras, y como estas últimas orientan las decisiones y explican las fallas de las políticas desde diferentes perspectivas (Bertranou 1995, 16-17).

El neoinstitucionalismo histórico se centra y explica las políticas públicas partiendo de la premisa de que las decisiones iniciales supeditan el futuro de las instituciones. Adicionalmente, destacan las siguientes características: a) la existencia de una visión general de las instituciones y su relación con los comportamientos individuales; b) las relaciones de poder de las instituciones y los actores, con especial atención en sus asimetrías; c) el cambio institucional como un fenómeno circunstancial, que ocurre como una excepción ante un tránsito normal (path dependence); y, d) la

función de las ideas en los resultados políticos y su nexos con las instituciones (Pérez y Valencia 2004,89).

De acuerdo a estas circunstancias las fallas en la implementación de las políticas públicas están ya condicionadas por un legado histórico y una trayectoria definida que limita la selección de un instrumento y explicarían la falla de la misma.

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico, según March y Olsen (1984 y 1997) tiene sus inicios en la teoría de las organizaciones, considerando a las instituciones como partes del mundo social, en donde estas son el reflejo de los valores individuales y las prácticas de los actores de dichas estructuras. De ahí que se contraponen a la elección racional donde se busca resultados eficientes, en lugar de una legitimación social. Esta variable dista de los neoinstitucionalistas históricos que tratan a las instituciones como variables independientes de las políticas, e indagan cómo durante los procesos históricos se vinculan el individuo y las instituciones con sus reglas formales (Fontaine 2015,107-109).

Se destaca también el interés de esta corriente por el colectivo y el fortalecimiento de procesos de socialización y participación, es así que, las estructuras a las que considera instrumentos moldean e imponen roles, conductas y limitan la acción de los actores, mismos que son evaluados por la rendimientos de la política (Leone 2003, 41).

Finalmente, para el neoinstitucionalismo económico el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de sus intereses infiere que los actores actúan de forma independiente, son capaces de calcular sus beneficios y, por lo tanto, de ordenar sus preferencias. En este contexto, las instituciones constituyen variables exógenas y se convierten en marcos de referencia en los que se desarrollan las actividades económicas, que incluyen los procesos de negociación y costos de transacción entre diversos actores institucionalizados debidamente informados, y en donde se promueven los arreglos institucionales para el funcionamiento del mercado (Pérez y Valencia 2004, 88-90).

Desde este enfoque las instituciones son el resultado de cálculos racionales cuyo propósito es minimizar los costos de transacción y las externalidades provocadas por los actores, por lo que las fallas en la implementación de una política se darían en los procesos económicos o burocráticos, lo que se contraponen al planteamiento histórico (Fontaine 2015,114).

En resumen, desde una perspectiva histórica las instituciones existen como mecanismos dentro de los que se miden la autoridad y el dominio de diversos actores de tendencias opuestas. Desde la visión psicológica, las estructuras se mantienen por las reglas y prácticas dadas por la acción colectiva y, por lo tanto, son difíciles de modificar; y, finalmente, considerando la perspectiva de la elección racional el cambio institucional está condicionado a la expectativa de los actores por la maximización de las utilidades futuras que alcanzarán (Prats y others 2007,37).

4. Nuevas formas de gobierno: La gobernanza y su vinculación con las políticas públicas

A continuación se tratará sobre la gobernanza como elemento que permite entender el funcionamiento de las políticas públicas, entre otros la elección de los instrumentos para su ejecución, de los actores que intervienen en su proceso de puesta en marcha y de las fallas que se pueden producir en su implementación, considerando un entorno en el que el rol del Estado se ha transformado a lo largo de los años (Aguilar 2007,6).

Para profundizar en el concepto de gobernanza es importante referirse a los acontecimientos que promovieron su análisis, por ejemplo, el incremento de los precios del petróleo durante la década de los años 70, en donde los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) enfrentaron serias dificultades como la inflación, el alza en los precios de las materias primas y el consiguiente desempleo. Esta situación incidió en la desaceleración y promovió la crisis económica, con un incremento en las demandas sociales. Ante estos hechos se estableció la necesidad de generar una reforma del Estado en los países desarrollados, la misma que estuvo marcada en primer término por el establecimiento de la función del mercado en el marco de las políticas monetaristas implementadas por el Estado (Natera 2004,7).

Autores como Schapf, Mayntz, Marín y Mayntz, Kickert, Klijn y Koppenjan, establecen que los estudios sobre gobernanza se desarrollaron durante los años 90 en Alemania, dando inicio a la primera generación de teorías en las que destaca un rol más activo del Estado y, a la vez, coordinado con otras instancias de la sociedad entre las que resaltan el sector privado o las organizaciones sin fines de lucro como actores que aportan para encontrar opciones a las problemáticas sociales. Entre los principales

exponentes de este período tenemos al Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld y el Instituto Max-Planck (Vásquez 2010,246).

Según la visión de la nueva gestión pública, la gobernanza nace de la concepción de que se requiere un modelo bidireccional que incluya al sistema de gobierno y al sistema a gobernar. Entonces, la teoría de la gobernanza exalta las interacciones de los actores entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil (Kooiman 2005,60-61).

La gobernanza rompe con la consideración de un gobierno autosuficiente y lo convierte en una instancia que cumple un rol de facilitador o cooperante en la solución de inconvenientes, que parte del diálogo entre grupos y sectores sociales, en el que cada actor asume funciones que se modifican dependiendo del tipo de problemáticas (Aguilar 2007,7).

Tanto las políticas públicas como la nueva gestión pública al buscar una mayor eficiencia en la respuesta del Estado impulsan un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, por ende, se crea una gobernanza participativa. De esta nueva relación surgen conceptos que de una u otra manera permitirán entender a la intersectorialidad como contraloría social, democracia participativa, presupuesto participativo, asociaciones público privadas.

Con el propósito de mejorar el desempeño y efectividad del Estado nace la nueva gestión pública de la mano de Michel Messenet en su obra *La Nueva Gestión pública: por un Estado sin Burocracia* (1975). Este término innovador fue usado en Reino Unido y Australia (Guerrero 2001,1-2).

La nueva gestión pública, con sus enfoques teóricos económicos de la elección pública, los costos de transacción y de la agencia, se fundamenta en las reformas de las estructuras orgánicas, la racionalización normativa y cultural, y en la transparencia en la administración. Para Frans Leeuw (1996) este nuevo tipo de gestión busca la provisión de servicios de calidad al menor costo, a través de preceptos económicos como la competencia, la elección y la eficiencia (Sánchez 2007,44).

Para Dunleavy y Hood (1994) la nueva gestión pública debe incorporar mecanismos de coordinación institucional que permitan acortar las distancias del sector público con el privado que se concreta a través de: a) reglas y procedimientos más flexibles y reducidos para articular las acciones estatales de mejor manera; y, b) sistemas de gestión y remuneración que ofrezcan incentivos al personal más eficiente (Sánchez 2007,44).

Como complemento a lo anteriormente citado autores como Coninck-Smith N. (1991); Andreas Ladner (1999); Vicente Montesinos (1999) coinciden en que para una aplicación efectiva de la nueva gestión pública se requiere el empleo de mecanismos de monitoreo y control para evaluar los resultados obtenidos del accionar estatal. Esto implica el uso de preceptos como: la descentralización, la desregularización, la desburocratización, el perfeccionamiento de técnicas financieras, la realización de auditorías y procedimientos para la rendición de cuentas (Sánchez 2007,44).

Finalmente, este nuevo modelo de gobierno ha permitido visibilizar la necesidad de articulación y coordinación que debe establecer el sector público con otros actores de la sociedad, sobre todo cuando se requiere abordar problemáticas de carácter multisectorial y que por ende necesitan de diversos enfoques e instrumentos para su atención (Kooiman 2005, 58).

Justamente, la interacción entre los diversos actores que participan para el tratamiento de un tema que requiere soluciones integrales, es uno de los aspectos que se aborda en esta investigación y que se analizará más adelante estableciendo así los mecanismos de coordinación intersectorial aplicados por el gobierno del Ecuador durante el período 2008-2017, específicamente en la Estrategia de Primera Infancia.

5. Implementación de las políticas públicas

El reto de las políticas públicas es adoptar una visión integral del proceso de desarrollo. Su estudio inició en los años 50 y ha sido abordado desde diferentes marcos de análisis, siendo el más conocido el propuesto por Harold Lasswell (1956) bajo del nombre de marco secuencial o ciclo de la política; el mismo fue simplificado por Charles Jones (1970).

Este enfoque parte de la determinación de un orden lógico de acciones, a saber:

- La definición del problema
- La construcción de la agenda
- El diseño de las políticas públicas
- La implementación, y
- La evaluación para el análisis de las políticas públicas (Roth 2008,75-76).

Además, ha ampliado el estudio de las políticas públicas convirtiéndose, de este modo, en un instrumento de perfeccionamiento. Desde esta perspectiva se analiza a las

problemáticas por separado, entregándoles a cada una un espacio en la que participan diferentes actores, se desarrollan diversas teorías y se establecen alternativas (Fontaine 2015,53-54).

Este método ha sido cuestionado por varios teóricos, entre ellos Paul Sabatier para quien este enfoque tiene una desvinculación entre la realidad y la teoría, ya que no identifica un control causal que rijan el proceso de la política, lo que provoca que las etapas del ciclo de la política se comporten de manera independiente y sin interacción entre ellas. Sabatier también afirma que la secuencia propuesta es inexacta en plazos y pasos porque en la práctica las etapas no se presentan en el orden establecido (Sabatier 2007,6-7).

A pesar de estos cuestionamientos el ciclo de las políticas es considerada una herramienta para comprender las políticas públicas de una forma heurística, didáctica e integral.

Siguiendo con la secuencia establecida por Harold Laswell, es necesario profundizar en la implementación de las políticas públicas. La primera generación de estudios sobre la implementación de las políticas públicas tuvo como sus principales exponentes a Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) quienes a través de su obra *Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland*, marcaron lineamientos conceptuales para entender las dificultades del proceso de implementación desde un modelo racional, visibilizando además el sentimiento de desengaño de la ciudadanía frente a políticas que no habían aliviado sus problemas (Aguilar et al. 2003, 42-43).

Estos autores consideraban a la implementación como aquella etapa a través de la que se pone en marcha el diseño y se visibilizan acciones para la consecución efectiva de las políticas públicas.

Esto define a la noción de implementación como el proceso de interacción entre lo que fue diseñado y lo que se realiza en un programa de acción para solucionar una problemática. Pressman y Wildavsky (1993) lo explican de la siguiente manera: “ x es el proyecto, en tanto que y es la consecuencia, entonces, el trecho de x a y sería la implementación” (Subirats 1989,104).

En cuanto a la reflexión sobre los retos de la implementación y su desafío para hacer de ella un proceso más eficiente y eficaz, Pressman y Wildavsky (1998) destacan que se debe considerar lo siguiente: a) la variedad de actores que participan en esta fase, sean públicos o privados y en diferentes niveles; b) la diversidad de beneficios y

perjuicios identificados por cada de grupo, mismos que pueden distar entre sí, otorgándole así un rol a cada uno; y, c) diferente percepción de la realidad, interés y urgencia de intervención (Fontaine 2015,43-46).

Uno de los enfoques más usuales para el abordaje de la implementación fue su tratamiento como un proceso de tipo *top-down*, desarrollado por Paul Sabatier (1979), Daniel Mazmanian (1970), Donald Van Meter y Carl Van Horn (1983), el mismo que sugiere que los procesos se originan desde una autoridad gubernamental con el respaldo de un marco legal. Esta tiene capacidad de tomar decisiones que se implementan de arriba hacia abajo, estableciendo el desempeño de lo propuesto en un período de tiempo y con la interacción de elementos donde se resaltan la dirección, la jerarquía y el control (Vaquero 2007, 144-145).

Con relación a este planteamiento han surgido varios detractores que consideran que, en términos generales, no hay evidencia que garantice que una administración que funciona por rangos, asegure el éxito de un programa. Además, afirman que existen factores a tomar en cuenta por lo que los programas siempre serán susceptibles de mejoras como: los objetivos que se plantean, que son variados y corresponden a diversos intereses; los encargados de la ejecución de las políticas, quienes no toman decisiones acordes al contexto, necesariamente; la sociedad que ha demostrado ser parca en la participación (Subirats 1989,111-113).

En este contexto, un grupo de investigadores Walter Williams y Richard Elmore, Paul Berman y Mac Laughli, cerca de los años ochenta, desarrollan y reelaboran en función de las tesis de Lipsky (1971, 1977, 1978), el enfoque *bottom-up*, en el que se releva la importancia de los protagonistas o receptores de la política, es decir, de aquellas personas que entregan el servicio como actores cruciales para la instrumentalización de las políticas públicas, rescatando así el concepto de la “agencia. Así mismo, resalta la facilidad de detectar resultados colaterales en la implementación de programas gubernamentales, al basarse en las percepciones y al no estar atado al alcance de los objetivos (Aguilar Villanueva et al. 2003,78,8).

Pese a lo indicado, existen críticas al modelo que señalan como debilidades del mismo, el concentrar de manera excesiva su atención en la periferia, desconociendo las acciones previas que surgen del centro y las evaluaciones de lo alcanzado en términos de los objetivos inicialmente fijados en la política, así como que la implementación bajo éstos parámetros al ser tan directa e involucrada con los beneficiarios del servicio según lo señala Parson (2007,489), tiende a la aplicación de la política de manera discrecional

(Peña 2013,416).

Las teorías de la primera y segunda generación suscitaron importantes aportes entre los que destaca la vinculación entre la administración y la voluntad política, a través de procesos de negociación y aprendizaje.

Bajo este contexto se desarrolla la tercera generación de estudios que considera la unión de los elementos más fuertes de las dos metodologías previas, a fin de contar con un enfoque híbrido (Sabatier 1986) cuyo propósito es el de comprender de mejor modo las complejidades en la implementación de las políticas públicas aplicables a las sociedades modernas (Vaquero 2007, 148).

Las teorías híbridas tratan de manera más apropiada los procesos de implementación de la política, incluyendo ciertas características conforme al proceso de análisis al que se haga referencia de manera específica, adicionalmente incorpora elementos de la nueva gestión pública. Entonces, se distinguen propuestas como aquellas que resaltan el aprendizaje (Browne y Wildavsky, 1983); otras que se abordan como un procedimiento modificable y adaptable, mientras se implementa (Majone y Wildavsky, 1979); la óptima interorganizacional (Hjern y Porter, 1982); y el enfoque del buen gobierno planteado por Hill y Hupe (2002) (Roth 2008,77-78).

Es importante mencionar el aporte de Sabatier como respuesta al modelo secuencial, y a las ventajas competitivas de los enfoques de *top – down* (arriba hacia abajo) y *bottom up* (abajo hacia arriba). El autor propone que para contar con teorías empíricas más rigurosas que permitan entender el proceso de las políticas públicas, se requiere una temporalidad aproximada de diez años. En este tiempo, sugiere el teórico, se deben generar procesos de aprendizaje y proveer canales de información científica y técnica dentro de un sistema de creencias, en los que se formen coaliciones entre una variedad de actores públicos y privados (Gómez 2012,11,18-23).

5.1. Instrumentos y fallas de las políticas públicas

Como preámbulo a este tema es importante mencionar que a mediados de los años 70, a propósito de las debilidades en la implementación cuyo principal causante se creía eran los sistemas burocráticos, se utilizó el concepto de *policy design* cuyo fin es establecer los parámetros sobre los cuales, a través de diversas herramientas, se diseñan

y ejecutan las políticas públicas para atender una problemática de la manera más eficiente y exitosa posible. De esta manera, se manifiesta que las fallas se producen desde la formulación misma de la política, visibilizándose de este modo una profunda interrelación entre ésta y la implementación (Frank et al. 2007,80-81).

Un instrumento o herramienta de acción pública es, según explica Lester Salamon (2000,1641-1642), un mecanismo identificable mediante el que se estructura una acción colectiva para abordar un problema público. Esta noción entrevé particularidades como las características comunes que comparten entre sí las herramientas públicas, hecho que les permite ser reconocibles, pero no en todos los casos, ya que a la vez existen instrumentos que se adaptan a diferentes contextos y dificulta su clasificación. Adicionalmente, resalta la motivación implícita de las herramientas para la intervención estructurada o institucionalizada y colectiva para la resolución de cuestiones de índole público.

A la par de los enfoques de las políticas públicas se ha desarrollado, una diversidad de instrumentos para que los hacedores de políticas dispongan de medios para alcanzar los efectos esperados o motiven cambios de comportamiento en la sociedad. Así, la aplicación de estas herramientas en cuanto a su composición, temporalidad e intensidad estará marcada por el impacto deseado con la política puesta en marcha (Pallarés 1988,144).

Además, destaca la importancia de la instrumentación y la preferencia por un determinado mecanismo de operación en el proceso de cambio de la política pública, ya que, a través de su ejercicio se estructura la acción pública y se evidencian las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Cada instrumento pasa a ser un dispositivo técnico y social con características neutrales que genera efectos específicos independientemente de los objetivos que se les haya atribuido (Lascoumes y Le Galès 2007,3-4).

La instrumentación de las políticas públicas abarca el análisis y comprensión desde los actores, tanto al interior como al exterior del gobierno, sobre la elección de determinadas técnicas o herramientas; así como, la definición de los mecanismos para prevenir las secuelas de las decisiones adoptadas, que son asumidas en contextos y variables complejas como el sistema político u organizacional del responsable de la definición; y, finalmente, la temporalidad de la acción (Linder y Peters 1993,5-6).

Diversas perspectivas son la base del estudio de la instrumentación, entre ellas destaca el marco neoinstitucional sociológico para el cual un instrumento se configura como una institución social con un carácter dinámico que se modifica en función de los

actores involucrados. Por lo tanto, va más allá del establecimiento de normas legales, impuestos o levantamiento de censos (Lascoumes y Le Galès 2007,16).

Los instrumentos y su elección tienen una estrecha vinculación con el modelo de gobernanza, en la medida que expresan el estilo de las relaciones de poder y la racionalidad del Estado sobre la conducta individual y su incidencia para influir en el cambio social (Bemelmans et al. 2011,21).

En este contexto, con el afán de hallar una vinculación entre las fases de formulación e implementación y como un mecanismo para resolver la premisa del cómo se escogen los instrumentos se realizó un primer ejercicio para su encasillamiento, esta actividad es compleja si se considera que las herramientas generalmente están involucradas en programas particulares que compaginan la aplicación de una o más y que adoptan características diferentes de acuerdo al contexto, lo que explica la diversidad en su clasificación (Salamon 2000,1644).

Las primeras propuestas de categorización de los instrumentos fueron desarrollados entre la década de los 60 y 80 de la mano de Kirschen (1964) quien realizó un análisis enfocado en el ámbito económico, estableciendo 64 tipos de herramientas que se convirtieron en un referente, a pesar de que mostraban la debilidad de tratar cada elemento de un modo aislado (Linder y Peters 1993,10).

A partir de esta primera aproximación se han desarrollado trabajos con diversos enfoques. Frederick Mosher (1980), Stephen Linder y Guy Peters (1983), por ejemplo, presentan un listado detallado que categoriza los instrumentos entre aquellos que generan o están exentos de costos. Salamon (1981) y Kett (1987), en cambio, ponen énfasis en separar los instrumentos de los programas y proyectos, lo que implica pensar en términos de herramientas de prestación de bienes o servicios de forma directa e indirecta en lugar de intervenciones (Leyva 2015, 272-273).

Por su parte, McDonnell y Elmore (1986) enmarcaron su análisis en la estrategia empleada por el Estado para su intervención que dio lugar a un breve catálogo de cuatro instrumentos con sus respectivos efectos, a saber: a) mandatos que limitan el comportamiento de los individuos e instituciones y cuya implementación es exclusiva del aparato estatal y, por lo tanto, vetada para los actores privados; b) incentivos que implican específicamente la transferencia monetaria por la provisión de bienes o servicios; c) desarrollo de capacidades que se relaciona con el traspaso de intangibles para obtener réditos futuros, fortaleciendo así a las instituciones; y, d) cambio de

sistema que tiene que ver con la autoridad y su cesión entre el sector público y privado (Sarhou 2015,153-154).

De igual manera, resalta el aporte de Anne Schneider y Helen Ingram (1990) cuyo trabajo, además de incluir tres de las cuatro las herramientas identificadas por McDonnell y Elmore (autoridad, incentivos económicos y generación de capacidades), presenta como contribución más significativa la afirmación de que las decisiones de política pública son trascendentales en la medida que influyen e impulsan a la acción y determinan los comportamientos de individuos y organizaciones. Adicionalmente, Scheider e Ingram incorporaron dos herramientas más y que corresponden a: instrumentos de exhortación y de aprendizaje (Evans 2007, 26-27).

En un esfuerzo por establecer un conjunto básico de instrumentos que abarque los más utilizados, así como que se enfoque en atributos que vayan más allá de la elección de instrumentos de manera aislada, y que incluya elementos como el cumplimiento de las metas propuestas y el alcance a los usuarios; pero, sobre todo, que brinde una orientación sobre el diseño y oriente las decisiones de política pública, Stephen Linder y Guy Peters definieron siete clases de instrumentos: i) provisión directa; ii) subsidio; iii) impuesto; iv) contrato; v) autoridad; vi) regulación; y, vii) exhortación. Dicha clasificación incluían dos herramientas en cada categoría, más dos adicionales con lo que el catálogo propuesto por los autores contiene veintitrés instrumentos (Linder y Peters 1993, 15-16).

Evert Vedung señala que existen dos corrientes claramente definidas sobre la categorización de instrumentos, a saber: el enfoque maximalista, que destaca por la elaboración de una amplia gama de posibles instrumentos que pretenden evitar generalizaciones y ofrecer alternativas a los tomadores de decisiones; y el minimalista, que desarrolla una tipología de tres herramientas fundamentales, a través de las que el Estado interviene sobre el gobernado: i) regulaciones con las que pretende forzarlo a la acción; ii) medios económicos que se refiere a la implementación de acciones que posibilitan o interfieren en el uso de los recursos existentes; y, iii) la información mediante la cual se pretende convencerlos (Sarhou 2015,154).

Otra de las contribuciones de Evert Vedung fue el desarrollo de una subdivisión dentro de las tres herramientas identificadas. En términos generales, el autor expone que dichas herramientas podían tratarse negativamente, para prohibir o desalentar una acción como licencias, permisos, regularizaciones, impuestos; o positivamente, para estimular o incentivar una actividad como los subsidios (Bemelmans et al. 2011,20).

Finalmente, la taxonomía más aceptada es la de Christopher Hood (1986) que, a pesar de contar con un acotado número de herramientas, abarca todas las acciones del gobierno en cuanto a procesos y resultados esperados. Además, engloba todos los aspectos para la implementación de políticas públicas y permite establecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta tipología es conocida comúnmente como NATO e incluye cuatro elementos: información, autoridad, tesoro y organización.

La primera categoría se refiere a la generación o recepción de datos sin los que no sería factible la toma de decisiones. La autoridad, por su parte, hace referencia al marco jurídico y al sistema legal dentro del que se inserta una política, mientras que, el componente tesoro hace mención a los recursos económicos, monetarios o instrumentos fiscales que permiten o interfieren en su ejecución. Por último, la organización está constituida por los actores públicos responsables de la puesta en marcha del ciclo de la política pública (Fontaine 2015, 83-84).

Criterios de análisis de la instrumentación de las políticas públicas

Bajo este contexto se puede concluir que adicional a la diversa variedad de instrumentos de política pública, un aspecto que preocupa y está en constante estudio es el establecimiento de parámetros para su elección y puesta en marcha. Así para McDonnell y Elmore (1997) dicha selección parte de la definición del problema y los recursos disponibles con que cuentan los tomadores de decisiones (Sarthou 2015, 155-156).

En ese sentido, se han desarrollado teorías para la elección de instrumentos de política, las mismas que se agrupan a partir de tres generaciones. La primera se caracteriza por considerar a las herramientas de gobierno como un mecanismo individual e independiente que establece una estrecha relación entre el gobierno y la empresa, con el fin de identificar las fallas del mercado y justificar así la intervención estatal en busca de una eficiencia empresarial. Entre las limitaciones de esta etapa está el encasillamiento de los instrumentos como beneficiosos o desfavorables, en la medida que aportan al dinamismo del mercado. Esto genera una imparcialidad en su selección con un fuerte sesgo político e incluso electoral que, además, produce un distanciamiento entre la teoría y la práctica reflejado en la toma de decisiones deductivas sin considerar las evidencias empíricas (Howlett y Rayner 2007, 2-3).

Entre uno de los autores de esta etapa tenemos a Van der Doelen que encasilla a los instrumentos en tres familias, en función de la intervención que realiza el sector

público: 1. Familia legal, cuyo propósito es regular el comportamiento de los actores sociales a través del uso de la coerción (leyes) y que son utilizados con posterioridad de un hecho ya consumado; 2. Familia económica, con el fin de influir por medio de la regulación a través de o incentivos financieros o subsidios; y, 3. Familia de información que consiste en la transferencia de información, que permite las relaciones e interacciones existentes en la sociedad actual (Van der Doelen, citado por Bruijn y Hufen, 1998) (Salamon 2000,1646).

La segunda fase parte de un intento por corregir las falencias de la primera generación, basando sus esfuerzos en fomentar una vinculación entre gobernantes y gobernados, a través del diseño de políticas públicas que busquen una complementariedad entre los diferentes instrumentos; y que al formar interacciones positivas entre sí puedan dar opciones para la acción, dependiendo de los diferentes contextos en los que se enmarquen (Howlett y Rayner 2007,3).

Así, entre sus características más predominantes están el pasar de la aplicación de herramientas individuales catalogadas entre buenas versus malas, a relevar la importancia en el uso de multinstrumentos, mediante la aplicación de modelos económicos que vinculen la práctica administrativa con la teoría, dejando también de lado la elección basada en las decisiones regulatorias y los mercados (Gunningham et al., 1998; Gunningham & Sinclair, 1999; Gunningham & Young, 1997 citado por Howlett, Kim y Weaver 2006,132).

Adicionalmente, los estudios de segunda generación pusieron énfasis en la necesidad de crear una mezcla de instrumentos para responder así a la pregunta de qué combinación de instrumentos sustantivos debía ser utilizado para un sector específico. En este contexto, uno de los autores que abordan esta temática es Ten Heuvelhof quien señala cinco clases de nuevos instrumentos. 1. Multi-facetadas; 2. Incentivos; 3. Indicadores; 4. Instrumentos enfocados sobre personas; y, 5. Instrumentos comunicativos (Eliadis et al. 2005,46).

Por último, la tercera corriente en la elección de instrumentos profundiza en el análisis de la mezcla de instrumentos para plantear y ejecutar políticas integradas, a través de modelos complejos para situaciones particulares (Grabosky 1994; Gunningham y Young 1997). Los trabajos de esta generación han considerado los principios de la nueva gobernanza con modelos de gestión y diseños institucionales para alcanzar los objetivos gubernamentales. En efecto, la nueva gobernanza es conocida por implementar combinaciones de políticas a través de estrategias integradas, que permitan

contrarrestar los inconvenientes suscitados en las etapas anteriores. (Howlett y Rayner 2007, 3-4).

Adicionalmente, durante este período se resalta el trabajo del Christopher Hood (1986) quien tomando en cuenta los estudios que a lo largo del período se habían hecho respecto a la instrumentación acota las categorías de instrumentos a disposición del gobierno, con lo cual plantea que sus acciones de política pueden darse desde cuatro recursos: nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización o NATO, convirtiéndose, así, en un esquema que permite evaluar los componentes potenciales de cualquier combinación de instrumentos de política (Howlett et al. 2006,133-134).

En efecto, Michael Howlett, tomando el modelo NATO, incluye a esta taxonomía un elemento procedimental, es decir, no solo se centra en los instrumentos que utiliza el gobierno para modificar conductas a través de la producción o entrega de bienes o servicios (nivel sustantivo); sino en las medidas o procesos que afectan a las políticas y, por ende, a sus resultados (nivel procedimental), considerando las metas y recursos con los que cuenta el Estado. Este esquema presenta ocho tipos básicos de instrumentos de los cuales se derivan las diferentes mezclas de políticas públicas (Howlett et al. 2006, 133-134).

En efecto, el análisis actual de los estilos de implementación destaca por un lado las combinaciones e interrelaciones de los instrumentos y, por otro, los niveles de abstracción con los que se pone en marcha la política pública. Por lo que se destacan características relevantes para los estudios de tercera generación, así: 1) que incluyen análisis sustantivos como de procedimiento; y, 2) se busca un emparejamiento exacto de los instrumentos tiene consideren variables que permitan su posterior evaluación, coherencia y consistencia para afrontar una problemática a lo largo del tiempo (Howlett y Rayner 2007,6).

5.2. Modelo: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO)

Esta metodología tiene por objetivo explicar el funcionamiento de una política pública desde la verificación de la consistencia de sus objetivos en relación a los instrumentos aplicados. El uso de este modelo permitirá entender los arreglos institucionales, actores involucrados e instrumentos utilizados en torno a la política pública de desarrollo infantil.

Para el desarrollo del marco metodológico es necesario determinar los niveles de instrumentación de la política, desarrollados por Howlett y Cashore (2009), lo que permitirá comprobar si existe una relación adecuada entre los objetivos y medios de la política pública (Cruz 2012,312). Para el efecto, se parte de tres categorías que involucran el sistema de gobernanza, el régimen de la política y el diseño técnico de instrumentos, con base en los que se establecen objetivos y medios de la política con una visión macro y estructural.

Posteriormente, se analiza la política, a través de NATO con su correspondiente interrelación, desde los instrumentos que la constituyen, y posteriormente, se consideran las calibraciones o ajustes que ejecutan los encargados de las políticas públicas a los instrumentos seleccionados en su oportunidad, esto con el fin que dichas variaciones permitan el cumplimiento de los objetivos planteados. Lo antes indicado se resume como se muestra a continuación en la tabla 1:

Tabla 1.
Niveles de instrumentación de la política

	Nivel macro Sistema de gobernanza	Nivel meso Régimen de política	Nivel micro Diseño técnico de las herramientas
Grado de abstracción	Elevado	Programático	Específico
Propósitos	Metas finales: Lineamientos generales del gobierno en un área de la política pública.	Objetivos medios: Iniciativas que se ejecutan para alcanzar las metas de política pública.	Objetivos mediatos: Hitos/metos para lograr los objetivos de una política.
Herramientas	Lógica de los instrumentos: Normas que orientan la implementación.	Mecanismos: Instrumentos particulares para lograr los objetivos de una iniciativa (NATO).	Ajustes: Variaciones específicas de los instrumentos ejecutados, para conseguir los objetivos de una política.

Fuente: Adaptado Howlett y Cashore, 2009.
Elaboración propia.

La figura anterior muestra que existe un nivel de abstracción en el que, según lo propuesto por Howlett (2009), destacan tres categorías que comprenden: a) el nivel macro con un alto grado de abstracción que se enmarca dentro de los arreglos institucionales y donde se plantean los objetivos e instrumentos internacionalmente expuestos para abordar el desarrollo infantil integral; b) el nivel meso que a partir del análisis del orden constitucional se enfoca en un estudio de los instrumentos, tanto de orden sustantivo como procedimental, de la política pública de desarrollo infantil considerando para ello la metodología NATO con cada uno de sus componentes; y, c) el

nivel micro en el que se plantean las variaciones en los instrumentos seleccionados para que puedan alcanzar los objetivos específicos planteados por la política pública de desarrollo infantil.

Unidad de análisis, espacio de la política

En línea con el marco metodológico propuesto por Howlett, es necesario definir la unidad de análisis mediante la identificación del espacio de la política de interés específico; lo que implica determinar cuál es el espectro en el que una política y sus instrumentos deben ejecutarse. Esta gama está determinada por las interacciones de los diferentes actores que en ella intervienen sean estas agencias, programas de gobierno o la sociedad civil. Esta delimitación permite categorizar cuatro tipos de espacios de política (EP), a saber:

- a) espacio de política simple en donde existe solo una agencia y un programa básico;
- b) espacio de política intraburocrático caracterizado por un organismo líder con varios programas;
- c) espacio de política burocrático cruzado que tiene como particularidad un programa y varias agencias; y,
- d) espacio de política complejo en el que existen varias agencias y programas (Howlett et al. 2006,137).

Tabla 2.
Espacios de la Política Pública

	Número	Agencias involucradas	
		Uno	Varias
Programas	Uno	Espacio político simple	Espacio político burocrático cruzado
Involucrados	Varios	Espacio político intraburocrático	Espacio político complejo

Fuente: Adaptado Howlett et al. 2006.

Elaboración propia.

La tipología de instrumentos de Howlett (2000) adopta y perfecciona el esquema NATO e incluye dos dimensiones de los instrumentos de política para entender las decisiones que ejecutan los gobiernos, sustantivas y procedimentales.

La dimensión sustantiva se refiere a las definiciones que toma el Estado para afectar al consumo de la sociedad, sobre todo, en lo relacionado con la provisión y distribución de bienes y servicios. Por otra parte, la dimensión procedimental se enfoca

en cómo funcionan los instrumentos sustantivos que el Estado entrega a los actores no estatales, y cómo estos repercuten para la determinación o calibración de los instrumentos, es decir los mismos que crean la oportunidad de diálogo entre el Estado y la sociedad e inciden en las relaciones de estos dos actores (Howlett y Rayner 2007,6).

Existen cuatro grandes tipos de instrumentos que se emplean en el diseño de toda política pública y que involucran los recursos que tiene el gobierno (dimensión sustantiva) y las acciones entre el Estado y la sociedad (dimensión procedimental), estos son: la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización.

Los instrumentos de nodalidad se entienden como las acciones que un gobierno emprende para la recolección, generación o gestión de información, siendo así un nodo importante de la política pública porque es la base para su aplicación que permite tomar decisiones al tener claridad y conocimiento de todo el escenario circundante (Hood y Margetts 2007,7).

Los instrumentos de autoridad, por su parte, se refieren al cumplimiento por parte del gobierno de sus atribuciones otorgadas para demandar, prohibir y garantizar los derechos y obligaciones de la sociedad civil de forma legal u oficial (Hood y Margetts 2007,7).

Los instrumentos de tesoro tratan sobre los recursos del gobierno, monetarios o de otro tipo, capaces de ser intercambiados para la implementación de la política pública. Estos demuestran la solvencia, posesión y distribución estatal en el marco de las prioridades nacionales establecidas (Howlett 2009,81).

En último término está la organización que se relaciona con los recursos de talento humano, que incluye diversas habilidades, bienes, o instituciones que posee y ordena el gobierno para la ejecución de la política pública, y los que le habilitan para actuar, demostrando así su capacidad operativa.

Con base en estas definiciones se sintetiza que NATO analiza los instrumentos de la política pública por separado, pero al mismo tiempo, los considera como elementos interrelacionados, tanto en la dimensión sustantiva como procedimental. En la tabla 3 se presentan algunos ejemplos de instrumentos con su dimensión.

Tabla 3.
Tipología de los instrumentos de política, según los recursos del Estado

	Dimensiones	Recursos			
		Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Fin de la política	Sustantivo: Cambios distribución bienes y servicios (efectos).	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría • Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias • Regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones • Préstamos • Créditos • Gastos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas públicas • Administración • Burocracia
	Sustantivo: Controlar distribución bienes y servicios (detectores).	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación informes • Registros de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de censos 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de sondeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas • Registros
	Procedimental: Promover interacciones sociales (+).	<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Exhortación publicidad, formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos • Tratados, grupos de asesores 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación de intereses de grupos • Creación 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias • Evaluaciones • Reformas institucionales
	Procedimental: Restringir interacciones sociales (-)	<ul style="list-style-type: none"> • Ocultamiento de información y propaganda 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones o grupos 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de financiación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma institucional

Fuente: Adaptado Howlett et al. 2006.
 Elaboración propia.

Al considerar la combinación de instrumentos en la que se basa la metodología NATO se evidencia la necesidad de asegurar la coherencia entre los elementos de la política y sus objetivos, por parte de los hacedores de políticas, así mismo que se produzca un emparejamiento óptimo de los instrumentos sustantivos y procedimentales para procesar las demandas sociales a lo largo del tiempo (Howlett y Rayner 2007,6).

Para categorizar los instrumentos Howlett, (2006) presenta las principales fuentes de información empleadas en las que es factible hallar datos sobre cada tipo de instrumento, estas se muestran en la tabla 4:

Tabla 4.
Fuentes de información primaria, según tipo de instrumentos

Tipos de instrumentos	Dimensión de los instrumentos	
	Sustantivos	Procedimentales
Nodalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos públicos • Informes anuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos • Informes
Autoridad	<ul style="list-style-type: none"> • Registro web de legislación • Bases de datos jurídicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de comité asesores • Entrevistas a funcionarios públicos
Tesoro	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos públicos • Informes anuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas estadísticas • Informes económicos
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Guías de servicio público • Organigramas organismos estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • Guías de servicio público • Organigramas organismos sociales

Fuente: Howlett et al. 2006.
 Elaboración propia.

Mezcla de instrumentos y estilos de implementación

La elección de la herramienta apropiada para la tarea gubernamental resulta complicada, ya que si bien los instrumentos pueden ser sustituibles hasta cierto punto los costos y beneficios de su implementación se encuentran condicionados a muchos factores; por ejemplo, la información disponible, la toma de decisiones de los hacedores de políticas, ambigua en diversos casos, pero, sobre todo, al contexto político, social y económico en el cual se seleccionan dichos instrumentos (Howlett 2004,9).

En este contexto, los hacedores de políticas crean diversas estrategias, usando una variedad de herramientas, lo que marca un estilo de implementación que incluye generalmente a elementos sustantivos y procedimentales. La elección de los instrumentos sustantivos depende de la capacidad del Estado para incidir en la complejidad de la red y tipo de actores sociales, mediante la aplicación de una política. Considerando lo mencionado Howlett y Ramesh (2003) generaron un modelo de elección de los instrumentos sustantivos (Howlett 2005,43), la misma que se presenta en la tabla 5:

Tabla 5.
Modelo de elección de instrumentos sustantivos

Grado de habilidad del Estado	Grado de complejidad de subsistemas de política	
	Alto (+)	Bajo (-)
Alto (+)	Mercado o instrumentos de subsidio	Provisión directa de bienes y servicios
Bajo (-)	Regulación o instrumentos de información	Asociaciones comunitarias, comunidad y familias

Fuente: Adaptado Howlett, 2005.
Elaboración propia.

Este modelo muestra, por ejemplo, que cuando el Estado posee una alta capacidad y a la vez existe un nivel complejo en los subsistemas de política, el instrumento que se debería utilizar de manera más eficiente son los subsidios o los instrumentos de mercado. Su uso no implica la inexistencia en la probabilidad de errores en la elección de instrumentos; sin embargo, su empleo genera patrones que están influenciados por factores o variables del contexto (Howlett 2005,43-44).

Por otra parte, la selección de instrumentos procedimentales se encuentra condicionada a los grados de deslegitimación sectorial del Estado y de los subsistemas de actores y redes. En el caso estatal se emplean estas políticas como mecanismos para alcanzar la legitimidad política. Por ejemplo, cuando los gobiernos tienen problemas de legitimación sectorial y el nivel de deslegitimación sistémica sectorial es alto se utiliza

instrumentos procesales obligatorios (manipulación institucional) como la reorganización del gobierno para reestructurar redes de políticas. Esta táctica permite la reconstrucción de legitimidad y confianza hacia el Estado (Howlett 2005,45), como se muestra a continuación en la tabla 6:

Tabla 6.
Modelo de elección de instrumentos procedimentales

Grado de deslegitimación sectorial del Estado	Grado de deslegitimación de subsistemas de política	
	Alto (+)	Bajo (-)
Alto (+)	Manipulación institucional	Manipulación financiera
Bajo (-)	Manipulación de reconocimiento	Manipulación de información

Fuente: Adaptado Howlett, 2005.

Elaboración propia.

Bajo estos dos mecanismos, la implementación de la política implica la conjunción de instrumentos sustantivos y procedimentales, es decir, debe considerar la capacidad del Estado, los actores, los recursos, la legitimidad y la complejidad de los objetivos de política. Adicionalmente, la implementación debe considerar la consistencia y coherencia entre los objetivos y los instrumentos de la política, siendo esta relación la que permite llegar a arreglos institucionales que decantan en la clasificación de cuatro estilos de implementación (Howlett y Rayner 2007,7-8), así:

Tabla 7.
Estilos de implementación

Objetivos de la política	Combinación de los instrumentos	
	(+) Consistentes	(-) Inconsistentes
Coherencia (+)	Óptimo Integración	Ineficiente Deriva
Incoherencia (-)	Mal orientados Conversión	Fallido Superposición

Fuente: Howlett et al. 2006.

Elaboración propia.

De lo expuesto en la tabla 7, se puede inferir que existen características que determinan diferentes escenarios, a saber:

- a) Óptimo, se produce cuando los objetivos e instrumentos son coherentes y consistentes, es decir, hay una integración.

- b) Fallido, cuando no hay coherencia entre los objetivos y los instrumentos, que se da cuando el gobierno incorpora instrumentos en una política sin eliminar los preexistentes.
- c) Ineficiente, se genera si el gobierno cambia los objetivos de las políticas sin alterar los instrumentos, lo que los vuelve inconsistentes e ineficientes.
- d) Mal orientado, cuando se intenta cambiar la mezcla de los instrumentos para acoplarse a nuevos objetivos (Howlett y Rayner 2007,8-9).

5.3. La intersectorialidad

El creciente tratamiento de la causalidad de la pobreza y la exclusión, así como de varios problemas de índole social desde una visión multidimensional, ha traído a la luz la necesidad de la implementación de políticas con enfoques integrales, en donde los esfuerzos para su abordaje incluyan la relación de varios sectores, concibiéndose, así, la intersectorialidad como un medio para el efecto (Cunill et al. 2013, 289,291).

La intersectorialidad se ha impulsado desde los años 80, sobre todo en el sector de la salud, debido a las relaciones complejas que se desarrollan para su abordaje, esta corriente es conocida como la *salud en todas las políticas*; sin embargo, la acción intersectorial se considera como una herramienta que puede aportar a nuevas formas organizativas para la solución de problemáticas de diversa índole en el campo social (Cunill 2014,10-11).

Países como Reino Unido e Inglaterra trabajan desde hace casi 30 años en la búsqueda de una respuesta más integral a la exclusión social, ampliando y relacionando la noción de la intersectorialidad con preceptos como el gobierno conjunto (*whole of government approach* o la mentalidad en conjunto (*join up*) (Pollitt 2003,35).

En el caso de América Latina la intersectorialidad comienza a tener relevancia a mediados de los años 90, y respondiendo a la necesidad de inclusión de las políticas sociales en la agenda pública por parte del Estado, después de que este adoptó medidas económicas de corte neoliberal y falló en la puesta en marcha de varios programas focalizados atomizados para abordar la pobreza, dejando en evidencia que la suma de programas no hacen a una política y la complejidad para la concertación de acciones sinérgicas entre diversos actores gubernamentales que, a la vez, aporten con sus fortalezas institucionales (Acuña y Repetto 2006,6,8).

En este sentido, la intersectorialidad se concibe dentro de un programa de asistencia social como las acciones integrales de política pública que se emprenden para una población objetivo y que incluyen temas como salud, educación, seguridad social, vivienda, generación de empleo, entre otros (Health Canadá en Álvarez et al. 2007,9).

Esta noción va más allá de concertar una agenda común de acciones e implica una nueva respuesta organizativa o de formas de trabajo que se promueven desde distintos niveles de gobierno y entre sí, y que incluyen una política social con enfoque de derechos (Cunill 2014,12).

Este concepto alude a las relaciones, principalmente, entre los distintos sectores gubernamentales, pues va más allá de buscar un progreso en la prestación de un determinado servicio que podría producirse con las alianzas público-privadas, ya que esta integración impulsa que se atiendan de manera articulada las necesidades sociales de una población con problemáticas complejas (Cunill 2014,7-8).

La intersectorialidad, vista desde este contexto, se considera como un instrumento de la integralidad y, por tanto, un componente insustituible de políticas y programas sociales que parten del supuesto de que su aplicación permite hallar respuestas globales y que su impacto será mayor que una acción sectorial, mediante el empleo adecuado de sus diferencias. Por ejemplo, el caso concreto que ocurre en el sector de la salud por su complejidad y multicausalidad que definen su tratamiento (Castell 2003,2).

Lo indicado anteriormente conduce, según Gail Winkworth y Michael White (2011) al fundamento político que sustenta la intersectorialidad y que se refiere a que las políticas públicas deben ser planificadas y ejecutadas de manera conjunta para que se produzca una solución integral a una problemática (Cunill 2014,16).

Adicionalmente, existe un fundamento técnico que sustenta la intersectorialidad como el unificar recursos de cada sector involucrado para encontrar mejores respuestas a las problemáticas abordadas, y que sus diferencias puedan ser empleadas de modo productivo. Estas dos premisas son imprescindibles para que se dé la intersectorialidad, que en sí misma busca el complemento entre sectores para alcanzar respuestas integrales (Cunill 2005,2).

Por otra parte, es importante reconocer que la intersectorialidad no es un sinónimo de la coordinación interinstitucional. La coordinación, según Peters (1998), es una herramienta de gestión pública que permite minimizar la duplicación, superposición, inconsistencia y visión sectorial de las políticas, mientras que la

intersectorialidad conlleva un grado de intensidad más alto de trato entre sectores (Repetto 2009,8,11).

En ese sentido, se han construido varias tipologías respecto a la coordinación en las que se resalta la propuesta de colaboración en relación con la protección de los niños, cuyo modelo se establece en cinco niveles diferentes que son: comunicación, cooperación, coordinación, coalición e integración (Horwath y Morrison 2007,56). También existe la clasificación de la UNESCO para el tratamiento de políticas y programas de primera infancia distinguiendo entre la coordinación intersectorial, que busca armonizar políticas de varios sectores y servicios sin fusionar estructuras, y la integración intersectorial, en la que hay un cambio organizacional que se concentra en una sola institución (Umayahara 2004,25).

Modos de gestión para la acción intersectorial

Según Nuria Cunill (2013), la intersectorialidad implica el cumplimiento de tres características la inclusividad, la mancomunidad y la cobertura de las estructuras orgánicas, que permiten que se cumpla la integralidad que en sí supone la intersectorialidad.

La inclusividad se refiere a la incorporación de la intersectorialidad en el ciclo de las políticas públicas, es decir, que se produce cuando los sectores o niveles gubernamentales emprenden acciones desde la planificación de objetivos compartidos y claramente identificados, la formulación, incluso presupuestaria, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de manera conjunta (Cunill et al. 2013, 292).

Es así que para el tratamiento de un problema social multicausal, que incluye a varios factores y actores institucionales vinculados de modos complejos, se requiere que los involucrados se organicen en torno a la problemática y trabajen de manera conjunta desde la planificación, de lo contrario, si la coordinación surge solo en la implementación, al final se obtendrán intervenciones ineficientes e ineficaces que impliquen duplicidad de funciones y recursos (Correa 2001, 9-10).

En cuanto al presupuesto se debe asegurar que este se ejecute con un enfoque integrador para asegurar la inclusividad, dejando de lado la formulación de presupuestos por especialidades (Corbett y Noyes 2008,15). Además, para un trabajo integrado los sectores también tienen la responsabilidad colectiva sobre el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación de resultados, lo que significa que los sectores

están involucrados de forma conjunta tanto en los productos que cada uno aporte como en el logro de resultados compartidos (Horwath y Morrison 2007,58,65).

La mancomunidad, por otra parte, hace alusión al compartir de recursos, habilidades, responsabilidades y acciones entre los sectores y niveles gubernamentales, durante la fase de ejecución de una intervención para alcanzar un propósito en común. Este apoyo se traduce en diferentes grados que parten de los mismos fines hasta contar con recursos colaborativos como los sistemas de información (Cunill et al. 2013,292).

Adicionalmente, la mancomunidad también se expresa en la cooperación para la conformación de fondos comunes entre los sectores involucrados, o en el establecimiento de estándares y procesos en las acciones a realizar (Cunill 2014,23).

Finalmente, la cobertura de las estructuras orgánicas está relacionada a los arreglos institucionales de gobernanza o de reorganización y modificación de las estructuras organizacionales que permitan espacios de articulación para los actores implicados y, además, vincular a los beneficiarios de las acciones intersectoriales (Junqueira 1998,6). Estas alteraciones institucionales pueden darse en un mayor o menor grado, desde la constitución de instancias *ad hoc* (comités interministeriales) hasta la formulación de nuevas formas organizativas (Cunill 2005,7) e incluso el establecimiento de una sola entidad que involucre a una estructura organización de diversos sectores (Umayahara 2004,25).

Con base en estas tres características, según Nuria Cunill (2013), la integración puede expresarse en alta o baja intensidad, dependiendo si se cumple en mayor o menor grado con la inclusividad, la mancomunidad y las variaciones de las estructuras organizativas (Cunill 2014,24-25), lo que genera una amplia gama de opciones. A continuación, en la tabla 8 se muestra la situación de alta y baja integración.

Tabla 8.
Intensidad de la intersectorialidad

Alta intensidad (+)	Baja intensidad (-)
Se produce cuando existe:	
Inclusividad: <ul style="list-style-type: none"> • Formulación participativa • Programación presupuestaria conjunta • Seguimiento y evaluación colectiva 	Decisiones compartidas solo en una parte del ciclo de políticas, por ejemplo: Planificación coordinada por una instancia que recoge aportes, pero elaboración presupuesto y evaluación siguen siendo realizadas sectorialmente.
Alta intensidad (+)	Baja intensidad (-)
Se produce cuando existe:	
Mancomunidad: <ul style="list-style-type: none"> • Recursos compartidos • Responsabilidades conjuntas • Sistemas de información en red 	Se comparten solo aspectos operaciones, por ejemplo: Información sobre cobertura de servicios

Alta intensidad (+)	Baja intensidad (-)
Cobertura estructuras organizativas: Estructuras organizativas para asegurar una gobernanza genérica	Falta de arreglos institucionales u organización ad hoc sin injerencia política, ni técnica
Resulta en:	
Alta integración	Baja integración

Fuente: Adaptado Cunill-Grau, 2014.
Elaboración propia.

Según se observa en la tabla 8, se produce la intersectorialidad de alta intensidad cuando los sectores y niveles gubernamentales que han participado de manera conjunta de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política (inclusividad), han compartido recursos y disponen de sistemas unificados de información (mancomunidad). Por otra parte, se puede concluir que existe una intersectorialidad de baja intensidad cuando, por ejemplo, se tienen objetivos comunes de política, pero no hay una formulación de presupuesto, de seguimiento o evaluación conjunta.

Es importante considerar los diferentes estilos de participación entre el nivel de gobierno nacional y el local, en el abordaje de problemáticas complejas, así se puede dar el caso en el que se priorice una integración del tipo horizontal a nivel nacional, en tanto que a nivel local el estilo podría ser vertical con un amplio poder de gestión y decisión. Sin embargo, en cualquier caso la definición de los modos de dirección de la intersectorialidad (horizontal o vertical), además de tener repercusiones sobre la capacidad política y administrativa, la organización y los recursos que requieren los actores, plantean la necesidad de establecer mecanismos de comunicación bidireccionales entre los involucrados (Cunill 2014,29-30).

Formas estructurales de la intersectorialidad

En función de la revisión teórica y empírica de la región, Nuria Cunill (2005) propone que existen diferentes formas en las que surge la intersectorialidad considerando para ello: a) las fases de la gestión, es decir, si la intersectorialidad se da en la institucionalidad que trabaja en la formulación e implementación de las políticas, o sólo en la primera de éstas; y, b) la cobertura de las políticas públicas, que se refiere a si la intersectorialidad está aplicada a tratar todas las políticas públicas o en su defecto solo a las políticas sociales, y, en este caso, a todas o se enfoca en alguna de ellas. Las variables antes mencionadas permiten establecer diversas formas en como la intersectorialidad se establece en la gestión de lo social, según se muestra en la tabla 9.

Tabla 9.
Formas estructurales de la intersectorialidad

Fases de la gestión	Cobertura		
	Totalidad de las políticas públicas (PP)	Exclusivamente políticas sociales (PS)	
		Todas (+)	Algunas (-)
Formulación e implementación (FI)	Tipo FIPP Estructuras gubernamentales suprasectoriales y regionalizadas. Ejemplo: Gobiernos locales de Brasil (Alcaldía de Fortaleza).	TIPO FIPS (+) Estrategia de gestión integrada, basadas en territorio y población. Ejemplo: Municipios Saludables- Argentina.	TIPO FIPS (-) Sistemas de gestión en red, basada en territorio y la familia. Ejemplo: Estrategia lucha pobreza en México.
Formulación y coordinación (F)	TIPO FPP Ministerios suprasectoriales. Comités coexistentes con ministerios sectoriales. Ejemplo: Ministerios suprasectoriales en Bolivia.	TIPO FPS (+) Gabinetes o comités con ministerios sectoriales. Ejemplo: Gabinete social en – México.	TIPO FPS (-) Comisiones coordinadoras de políticas sociales específicas. Ejemplo: Grupo de trabajo primera infancia en Chile.

Fuente: Adaptado Cunill-Grau, 2015.
Elaboración propia.

El tipo FIPP se refiere a la intersectorialidad aplicada a la formulación e implementación del conjunto de políticas públicas que se expresa con las siguientes características: a) modificación de la estructura organizacional para que las acciones gubernamentales se focalicen en la identificación de los problemas de grupos poblaciones de un territorio determinado y no en los sectores involucrados; y, b) instancias con autonomía política y administrativa que permita cambios organizativos, así como afrontar los cambios en las relaciones de poder y las posibles resistencias que eso implica.

El tipo FIPS (+) hace alusión a la intersectorialidad que se da en todas las políticas sociales abarcando su formulación e implementación, su ejecución implica el cumplimiento de los siguientes parámetros: a) generados desde una decisión y voluntad política a nivel local para alcanzar un propósito; b) empleo de una metodología participativa sea esta institucionalizada o no; y, c) empleo de estructuras de organización y gestión que vayan más allá del tratamiento sectorial de las políticas públicas.

El tipo FIPS (-) se refiere a la intersectorialidad en la formulación e implementación en políticas sociales, sobre todo a las referentes al combate de la pobreza, y tiene las siguientes particularidades: a) la familia es el foco de acción de la intervención integral; y, b) funcionan a través de un modelo de gestión en el que existen incentivos presupuestarios para los niveles locales vinculados a una instancia responsable de administrar y gestionar acciones a nivel nacional.

El tipo FPP explica la intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de las políticas públicas que se manifiesta por medio de la constitución de instancias nacionales fuertes, con poder político y de autoridad y que ejercen rectoría para el abordaje integral de problemáticas, pudiendo ser el caso de ministerios supranacionales o comités interministeriales o consejos.

El tipo FPS (+) describe la intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de la política social y presenta los siguientes rasgos: a) el modelo de gestión debe vincular a las instancias que manejan las políticas económicas, con especial atención los temas vinculados a empleo y fomento productivo; y, b) se requiere de la participación ciudadana como miembro que integre y retroalimente la acción intersectorial.

El tipo FPS (-) expone la intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de políticas sociales específicas como las relacionadas a primera infancia y se diferencian principalmente por el establecimiento de instancias permanentes de coordinación cuya flexibilidad y existencia prescindan de los cambios políticos (Cunill 2005,5,11,16,22,32,39,44,48).

Capítulo segundo

Evaluación de la política pública de Desarrollo Infantil en Ecuador

El presente capítulo parte de un recorrido histórico en la trayectoria de la política pública de desarrollo infantil integral en el Ecuador, identificando diversos actores e ideas programáticas en relación a ella y la evolución en su concepción. Para esto se revisa el marco legal y los instrumentos de política pública generados, con especial atención en el período de 2008 a 2017, en el cual se impulsó mecanismos de coordinación intersectorial como herramientas en la implementación de la política pública.

De la misma manera, se describe en forma general la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena, relevando la fundamentación teórica que justifica la intervención de niñas y niños de cero a cinco años, que se complementa con la vigencia de esta temática en la agenda pública internacional para lo cual se describen experiencias sobre la atención a la primera infancia en la región.

Los instrumentos internacionales en un país con institucionalidad incipiente (1950- 1979)

En Ecuador, para iniciar un recuento histórico de la atención a la primera infancia es preciso remitirse a inicios del siglo XX, época caracterizada por una profunda crisis económica debido a la caída de las exportaciones del cacao y de las importaciones propias de una etapa de gran convulsión debido a la Primera Guerra Mundial. Esta situación afectó en mayor grado a las clases más desprotegidas de la sociedad ecuatoriana. Es así que durante la década del 30, y en virtud de la alta mortalidad infantil, se consideró al crecimiento poblacional como el pilar de las intervenciones gubernamentales. En este contexto se priorizó la protección y cuidado a la infancia y en consecuencia incrementaron las instancias públicas y privadas dedicadas a la atención a este grupo poblacional (Clark 2001,184-186).

Es justamente por esta época que el contexto internacional permitió el tratamiento de la política pública de desarrollo infantil integral, con el anuncio de la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, el

establecimiento de una institucionalidad como tal, en favor de los niños, no se dio hasta antes los años 60. Esta situación coincidió con la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la versión ampliada de los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1959, que fue reconocida posteriormente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (UNICEF 2006^a,9).

Durante este período se pone como un tema de discusión el rol del Estado en la protección de las madres y sus hijos, lo que implicó la aplicación de una legislación y medidas de apoyo para impedir la vulneración de sus derechos, así como considerar los desafíos que implicaba la inserción de la mujer en el ámbito laboral (Marín 1929,143).

Adicionalmente y con el surgimiento de los gobiernos de la Revolución Juliana se impuso la institucionalización de políticas sociales y laborales que promovieron la creación de entidades tanto en materia económica como de índole social, por ejemplo, el Ministerio de Previsión Social y Trabajo (1925) encargado del cuidado de la infancia del país, aunque en sus inicios de manera asistencialista; el Banco Central (1927) y las Inspectorías de trabajo con las que se dio paso a leyes como el Contrato Individual de Trabajo, la duración máxima de la jornada de trabajo y de descanso semanal, el trabajo de mujeres, menores y protección a la maternidad, así como la emisión de la Ley de Asistencia Pública (De La Torre 2000,74-75).

En este contexto, la ley y reglamento de Asistencia Pública se convirtieron en las primeras normativas que rompieron con el paradigma de que el servicio social era una acción individual y de carácter filantrópico, para pasar a considerarlo como un derecho de todas las personas, y al Estado como un actor preponderante para su cumplimiento. Estas acciones, impulsaron la expedición de la Ley Orgánica de Hogares de Protección (1937) y el Primer Código de Menores (1938) que, incluso, sobrepasó a sus posteriores versiones al ser el propulsor de una política social de protección y cuidado de los menores, así como dispuso la creación de organismos e instituciones para la ejecución de su mandato como el Tribunal de Menores y el Consejo Nacional de Menores (Ojeda 1988,14-15).

En esta misma línea, es importante destacar que, ya desde la adopción del laicismo en el país y dadas las circunstancias políticas, económicas y culturales de la sociedad ecuatoriana de principios del siglo XX, se dio un impulso a la asistencia y educación de los infantes con la creación de jardines de niños bajo la rectoría del, entonces denominado, Ministerio de Instrucción Pública, Justicia, Estadística y

Beneficencia que posteriormente se denominaría Ministerio de Educación y Cultura (Pautasso 2009,60).

A partir de la presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952) se experimentó un profundo cambio en el modelo exportador, ahora con el banano como su producto estrella, pero, además, se produjo un desarrollo de la producción ganadera, lo que permitió el ingreso de divisas e incentivó el uso de estrategias de endeudamiento, a la vez que facilitó la inversión en infraestructura, educación y red vial, es así que entre los 50 y 55 el monto destinado al área social creció a un ritmo del 40,5% anual (Báez 1995,153-154).

Años después, durante la década de los 60 la crisis de la exportación bananera implicó reformas estructurales de tipo económico que resultaron en protestas y reclamos de la ciudadanía. Esta crisis económica y social afectó en mayor medida a los presupuestos para atención a la niñez, que en su mayoría era atendida por el sector privado o la iglesia, bajo un enfoque de caridad (Báez 1995,155).

Es en este contexto que el gobierno del entonces Presidente de la República José María Velasco Ibarra establece la necesidad de aunar esfuerzos con los servicios de atención privados, fortaleciendo, así, el accionar estatal a través de la creación del Patronato Nacional del Niño del Ecuador en septiembre de 1960. Este organismo funcionaba bajo una visión de voluntariado y asistencialista y era presidido por la primera dama ecuatoriana (Ojeda 1988,12).

A pesar de esto, el Estado aún distaba de garantizar la protección de niñas y niños y, debido a la crisis generada por la deuda sumada a un ambiente político conflictivo que venía como rezago de una dictadura militar, presentaba un alto nivel de desconfianza sobre sus acciones. En este escenario el Estado ancló su accionar en los organismos no gubernamentales (ONG), instituciones que tuvieron y tienen un rol protagónico en la definición de la política pública, incluso mucho tiempo después del regreso a la democracia (Vásquez 2005,43).

La transición de la dictadura a la democracia constituyó un proceso que requirió el consenso y revisión de propuestas de distintos actores, así como un arduo trabajo en el diseño institucional del país, considerando, entre otros temas, que hasta esa fecha no existía una concordancia entre el orden jurídico-político y los principios constitucionales no se ejercían en estricto sentido (Escobar et al. 2007,286,289).

La institucionalidad en proceso de construcción y la implementación de la Convención de los Derechos del Niño (1980 – 1992)

Durante esta etapa y a finales de los 70, las coberturas en la atención a la niñez eran escasas y tenían como actores fundamentales al clero y al Patronato Nacional de la Infancia, con un enfoque de beneficencia y cuya preocupación se direccionaba en ofrecer alimentación y cuidado a niñas y niños sin progenitores y con personal voluntario que no contaba con profesionalización alguna (Soliz et al. 2011,43).

En este contexto asume la presidencia Jaime Roldós Aguilera quien promueve, en 1979, una nueva Carta Magna que claramente establecía principios de corte social antes inexistentes, dando, así, paso a un Estado de derecho, en el que se recogían preceptos como el derecho a la salud, a los servicios sociales, dándose de este modo una transformación del modelo de bienestar. Sin embargo, este nuevo orden constitucional se desarrollaba en un ambiente cargado de una disputa constante entre el Ejecutivo, liderado por el presidente Roldós y el Legislativo (Escobar et al. 2007,293). Además, con una institucionalidad incapaz de cumplir con las demandas sociales, por la falta de cohesión, inestabilidad y fragmentación en su formulación, en esta realidad las políticas sociales no tuvieron un marco fuerte y sólido para su aplicación y continuidad (Pachano 2007, 87).

Bajo el liderazgo de la, entonces, primera dama, Martha Bucarám de Roldós, el Patronato realiza varias acciones para visibilizar la problemática de la mujer, y la necesidad de aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la población infantil (Quilla 1990,10). Es así que dicha institución, que ya se había fortalecido mediante diversos cambios estatutarios, pasa a denominarse Instituto del Niño y la Familia (INNFA), en junio de 1980 (Ojeda 1988,17-19).

El INNFA, institución constituida sobre un presupuesto que correspondía al 1% de los ingresos de las exportaciones petroleras, era un organismo a nivel nacional cuyo propósito consistía en ser un ente articulador de las políticas para la niñez y defensor de sus derechos, a través del establecimiento de alianzas con el sector privado, las ONG, la comunidad y los gobiernos locales, así como con la entrega de servicios de calidad y/o apoyo técnico a programas en favor de los niños y niñas (Montalvo 2012,21).

En 1979, el Ministerio de Bienestar Social y Trabajo modificó su estructura orgánica, dividiéndose en el Ministerio de Bienestar Social (MBS) cuyas atribuciones eran las de formular y ejecutar una política de seguridad y bienestar social, a través de las cuales se implementaron prestaciones para atender a la primera infancia; en tanto

que el Ministerio de Trabajo sería el encargado de la política en materia laboral que incluía talento humano, empleo y seguridad social (Ojeda 1988,17).

Pese a lo señalado es a partir de los años 80 que se activa una tendencia en el Ecuador en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, a quienes, para ese entonces, ya se los considera sujetos de derechos y alrededor de quienes se crearon alianzas de trabajo entre organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y el Estado, las mismas que han tenido altibajos durante varios años, pero que han visibilizado a esta población y han garantizado su inclusión dentro de la agenda de políticas públicas; cuya articulación se fortaleció durante esta época con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño aprobada en 1989 y adhesión a la misma por parte del país en 1990 (Ortiz 2012,40-41).

Con el fallecimiento de Roldós, le sucede Oswaldo Hurtado en cuyo mandato se inició una profunda crisis provocada por la inestabilidad de la economía ecuatoriana, por su alta dependencia a las exportaciones petroleras, los efectos de desastres naturales, y la aplicación de medidas de carácter neoliberal orientadas por el Fondo Monetario Internacional que, entre otras, priorizaron la privatización de varias empresas estatales, así como un acuerdo desfavorable para la deuda externa (Ayala 2008,54).

Adicionalmente, las estrategias aplicadas tuvieron como característica el comienzo de recortes presupuestarios, con la eliminación de subsidios como el de la gasolina y el trigo, así como la sucretización de la deuda externa. De este modo, se vivía en una economía social de mercado, en la que el Estado tenía una intervención limitada a regulaciones mínimas (Vásconez 2005b).

Entre 1988 a 1992 se dieron los primeros pasos para una coordinación intersectorial entre las instituciones estatales vinculadas al cuidado de los niños y niñas, con el liderazgo del Ministerio de Bienestar Social como rector en los temas de infancia y el compromiso político para la inversión en la infancia, por parte del gobierno de Rodrigo Borja. En ese sentido, esta cartera de Estado impulsó dos intervenciones:

- La Red Comunitaria de Atención a la Primera Infancia que consolidó las dos modalidades existentes, el Centro Comunitario de Desarrollo Infantil (CCI) y Centro de Recreación y Aprendizaje (CRA).
- El Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) antes Patronato Nacional de la Infancia, institución de carácter privado con autonomía en sus decisiones que formaba parte del Frente Social y que, durante este período, desarrolló a través del Programa de Desarrollo Infantil (PDI) tres

modalidades de atención: Centro de Desarrollo Infantil (CDI), Centro Comunitario de Desarrollo Infantil (CCDI) y los Centros de Recreación y Aprendizaje, que operaban con la participación de la comunidad (Ruales y Sanandrés 2015,5-6).

Estas modalidades funcionaban mediante transferencia de fondos del Estado al comité de familias conformado por la comunidad, y designado por cada unidad de atención. Los fondos cubrían una parte de los rubros de alimentación, material didáctico para las niñas y niños que eran atendidos (Zambrano 2005, 23-24).

Durante esta época Ecuador dio un fuerte impulso a la atención a este grupo prioritario con la suscripción de la Declaración Mundial para la Supervivencia, Protección y el Desarrollo de los Niños del Mundo; esto en el marco de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia y UNICEF 2006,19); así como la entrada en vigencia de la Convención de los Derechos del Niño (CIDN) y su respectiva suscripción, la misma que lo convirtió, el 2 de septiembre de 1990, en el primer país latinoamericano y el tercero en el mundo en ser parte de este tratado. Este suceso es un hito dentro del período en el que los temas relativos a la niñez y su protección se visibilizó dentro de las políticas públicas (INNFA y MBS 2001,3).

A partir de la adopción de la CIDN se gestó un movimiento social en el país en pro de la niñez que, mediante el planteamiento de posiciones, pretendía incidir en las políticas planteadas desde el Estado, y busca el reconocimiento de niñas y niños como sujetos de derechos, dicho movimiento estaba conformado por organismos privados entre los que destacan el Foro de la Niñez y la Adolescencia y Defensa de los Niños Internacional (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia y UNICEF 2006,19).

Con esta nueva visión inició la construcción colectiva entre varias instituciones del Estado y actores no gubernamentales, de instrumentos para la efectiva exigibilidad de los derechos de niñas y niños, así surge el Plan Nacional de Acción para la infancia (1990) considerado como el primer documento en el que se pretende articular estrategias para la atención de los infantes (Montalvo 2012,21). También se reformó el Código de Menores (1992) que ponía de manifiesto la importancia de una atención integral para la infancia y con un enfoque de derechos. A pesar de que su importancia este hecho no se concretó, sobre todo, por las acciones dispersas del sector público y la falta de articulación con las instancias privadas (Álvarez 2012,28).

La debilidad institucional y la reducción presupuestaria al monto asignado a la niñez y la adolescencia, entre otros, coadyuvaron para que no exista información que permita el seguimiento al cumplimiento de la Convención, así como la efectiva aplicación del Plan Nacional de Acción en favor de la infancia. Además, la desarticulación entre los diversos actores de la sociedad también era evidente, así como entre el Código de Menores y la nueva Constitución que presentaban disparidades en sus lineamientos (INNFA y MBS 2001,5).

Construcción de los primeros instrumentos nacionales en favor de la niñez (1993 -1997)

Varios de los planteamientos establecidos en el Plan Nacional de Acción para la infancia fueron creados durante los gobiernos de Rodrigo Borja (1988-1992) y de Sixto Durán Ballén (1992-1996); sin embargo, la falta de una entidad que coordine las políticas de niñez, acompañada de un modelo de minimización del Estado basado en el neoliberalismo económico (Vásconez 2005b), provocó que dicho Plan tenga fuertes limitaciones en su ejecución y que continuara, en el país, una cultura de desigualdad y falta de conocimiento de los derechos y exigibilidad de los mismos, por parte de la población, con mayor énfasis en comunidades indígenas y negras (INNFA y MBS 2001,4,7).

A pesar de esta realidad se volvieron a reactivar alianzas a favor de la niñez y en 1993 se creó el Sistema Unificado de Atención a la Infancia (SUAI) conformado por los ministerios de Bienestar Social, Salud Pública y de Educación y Cultura, además del Servicio de Capacitación Profesional, el INNFA y UNICEF. El fin de esta alianza era articular metodologías, instrumentos, manuales, sistemas de información, a nivel técnico, que garanticen una atención integral a la niñez, desde el ámbito de acción de cada entidad (Ruales y Sanandrés 2015,18).

Por su parte, el Ministerio de Bienestar Social implementó el programa denominado *Operación Rescate Infantil* (ORI) en 1993, reemplazo de la Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil creada en 1989, para la atención de niños y niñas menores a cinco años a través de los siguientes componentes: a) alimentario nutricional y de control del crecimiento; b) desarrollo psico-afectivo mediante educación inicial; y, c) salud. Esta acción conjunta entre el Estado y la comunidad ecuatoriana tuvo inconvenientes, ya que enfocaba sus actividades al mismo universo de población vulnerable que el *Programa de Desarrollo Infantil* (PDI) del INNFA, es

decir, ofrecía cuidado diario a infantes en centros fuera del hogar, para apoyar a madres de familia que laboraban durante el día (Naranjo 2008,46-48).

Otro de los programas que se ejecutó en este lapso fue el *Programa Nacional de Educación Preescolar* (PRONEPE) creado en 1989 e integrado al Ministerio de Educación y Cultura en 1996. El objetivo de este programa fue promover el desarrollo integral de las niñas y niños, de 4 a 6 años, de los sectores más vulnerables del país. Este espacio cooperaba con el PDI y el ORI atendiendo a quienes participaban de los mismos y que requerían aprestamiento para ingresar a la escuela primaria, a través del apoyo de un educador parvulario o promotor (Vos y León 2000,33).

El PRONEPE se ejecutaba mediante dos modalidades: Jardines Integrados y Círculos de Recreación y Aprendizaje, en donde además de actividades relacionadas a generar procesos de estimulación temprana, se ejecutaban acciones de salud y nutrición mediante la dotación de complementos alimentarios, la promoción de hábitos de higiene, el control de enfermedades y la prevención de accidentes, así como visitas periódicas coordinadas con personal del Ministerio de Salud (Verdugo 2016,13-14).

Por otro lado en 1995, el Consejo Nacional de Menores, ente contemplado en el Código de Menores (1992), inició sus actividades como organismo coordinador de políticas para la niñez, lo que promovió la incorporación de algunos hitos importantes en varias reformas de la Constitución, durante los años 1996 y 1997. Su accionar tuvo restricciones de todo tipo, dadas por la priorización de actividades de defensa en la frontera sur por el conflicto limítrofe con el Perú (INNFA y MBS 2001,4).

Años después, durante el período de gobierno de Abdalá Bucaram (1996) se estableció una política de tipo asistencialista que establecía medidas a través de símbolos y lenguajes en los que los pobres se convirtieron en “identificables” para recibir un paquete de servicios populares creando, así, relaciones clientelares (Vásconez 2005b) que se vieron empañadas por casos de corrupción e inestabilidad política, relegando la atención a la niñez (INNFA y MBS 2001,7).

Las movilizaciones sociales de diversos sectores, provocadas por la aplicación de un plan económico que incluía la posibilidad de un régimen de convertibilidad monetaria y privilegiaba un programa de privatizaciones, llevaron a la destitución presidencial de Bucaram en 1997. Es así que llega al poder Fabián Alarcón, quien no estableció lineamientos específicos en la agenda pública, pero que impulsó la elaboración de reformas a la Constitución, a través de la conformación de una Asamblea Constituyente (Ramírez 2012,55).

En 1997, en una acción conjunta entre el Frente Social e INNFA y con el soporte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y UNICEF, inició el desarrollo del Sistema de Indicadores Sociales sobre los Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ) que estaba incorporado en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y que constituía el primer esfuerzo de reunir, producir y difundir información sistemática y regular sobre la situación de la niñez y adolescencia desde un enfoque de derechos (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia y UNICEF 2006,19-20).

Finalmente, durante este período se produjeron cambios estructurales que dieron lugar a la adopción de varios cuerpos legales que configuraron la modernización y descentralización del Estado, entre ellos la Ley de Modernización del Estado (1993), la Ley de Distribución del 15% a Gobiernos Seccionales (1997), y la Ley de Descentralización y Participación (1997) (Ortiz 2012,41).

La niñez en medio de la crisis y con un nuevo marco constitucional (1998-2003)

En 1998 se vivía una profunda crisis económica, agudizada por el desastre provocado por el fenómeno de El Niño, en donde la agenda política del entonces presidente Jamil Mahuad (1998-200) estaba enfocada en temas como la reforma constitucional, la tercerización y la adopción de medidas de reducción de la pobreza a través de una política de focalización basada en la implementación del Bono de Desarrollo Humano (BDH) y la intrusión de organismos internacionales para definición de priorización de gastos (Vásconez 2005b). En este contexto, se hizo inevitable la movilización de varios sectores sociales antes relegados como el indígena, ambientalista, afrodescendientes, entre otros, que pugnaban por la restitución de sus derechos y su visibilización a través de instrumentos e intervenciones en el ámbito social.

En este marco y con una amplia participación ciudadana se promulga en 1998 la nueva Constitución política, como respuesta a un proceso de modificaciones de la Carta Magna de 1979, la misma que ponía de manifiesto dos posturas virtualmente contrarias; por un lado dio cabida a nociones neoliberales respecto a la función del Estado en la economía y, por otro, se amplió y concedió nuevos derechos a grupos excluidos. Esta fue la primera vez en que se consideró la importancia de la atención a grupos vulnerables de la población, así como el reconocimiento a los niños, niñas y

adolescentes como actores de la vida ciudadana con derechos, garantías y obligaciones que comparten con los adultos (Ramírez 2012,56).

Esa Constitución también garantizaba los derechos de participación y asociación, con la consideración del principio de igualdad ante la ley y la ejecución de todas las garantías constitucionales. Además disponía en su artículo 52 la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia como el ente encargado de velar por el cumplimiento de sus derechos, así como el deber de la planificación de políticas locales y ejecución de recursos para la niñez y adolescencia (Asamblea Nacional 1998).

Durante este período también se reformó la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (1998) que entró en vigencia en 1994 (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia y UNICEF 2006,19-20). Sin embargo, la situación económica era precaria debido al decreto de feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas, entre otras medidas que privilegiaban la estabilización económica a la inversión social. Según datos del SIISE (2000), el gasto social disminuyó en un 37% por persona, entre los años 1996 y 1999 (Ramírez 2012,56-58).

Para 1999 se dio paso al *Programa Nuestros Niños (PNN)* del Ministerio de Bienestar Social, que contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de este espacio era mejorar la calidad de los servicios de cuidado diario existentes en el país y que se ofertaban a través del ORI, INNFA y PRONEPE, así mismo, ampliar la cobertura de atención mediante nuevas modalidades que promuevan la participación activa de los padres y madres de familia y de las comunidades e impulsar el fortalecimiento institucional de las entidades antes mencionadas (Vos y León 2000,33).

El *Programa Nuestros Niños* se concretó mediante cuatro modalidades de atención para niños cero a cinco años de edad, que recogían las experiencias del ORI e INNFA y que correspondían a las siguientes:

- *Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)*, en esta modalidad un educador, a través de encuentros programados, orientaba las actividades educativas y era la familia quien las ejecutaba para estimular el desarrollo de sus hijas e hijos, partiendo de la premisa de que la comunidad y específicamente los padres son los promotores del desarrollo de sus hijos.

- *Wawakamayuk Wasi (WKW)* esta modalidad estaba enfocada en los niños indígenas que trató de rescatar las prácticas de crianza ancestrales en un contexto familiar y comunitario.
- *Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)*; en estos espacios alternativos de encuentro se realizaba trabajo educativo y recreativo con grupos de niños de tres a seis años, además se mantenían reuniones dos veces por semana en jornadas de dos a cuatro horas (16 horas al mes).
- Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), enfatizando su intervención en aspectos vinculados a promoción y prevención de la salud, nutrición, recreación y desarrollo de hábitos de crianza para madres y padres que eran cogestionados con el apoyo de las comunidades, experiencia similar a los (CDI) (Soliz et al. 2011,45).

En agosto de 2000 se creó la Secretaría Técnica del Frente Social como un primer esfuerzo por articular la política social del gobierno nacional. Entre las atribuciones asignadas a esta dependencia estaban el apoyo a la implementación de dicha política y el planteamiento y desarrollo de estrategias de coordinación para maximizar recursos y esfuerzos, específicamente de los programas relativos al entonces Ministerio de Bienestar Social (MCDS 2017,85).

Durante este período también se destaca la expedición del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), publicado en el Registro Oficial No. 737 de 3 de enero de 2003 y que entró en vigencia desde el 3 de julio del mismo año. Esta normativa legal fue la instrumentación de la Convención de los Derechos del Niño en el país. Ese mismo año, también, se crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), organismo encargado de definir la política de protección integral a la niñez y adolescencia, construir el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral e la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), y formular el Plan Decenal de Atención a la Niñez y la Adolescencia (Montalvo 2012,23).

Vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia y la nueva institucionalidad (2003-2006)

Con la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia, que reemplazó al Código de Menores, se creó el marco legal idóneo para diversas acciones impulsadas desde el Estado y la sociedad civil, entre ellas destaca la instauración del

Consejo de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), conformado por cuatro representantes del Estado y cuatro de la sociedad civil, que funcionó con base en tres supuestos: a) oportunidad para elaboración de políticas públicas; b) creación de instituciones de protección; y, c) oferta de servicios vinculados a la protección. Con la vigencia del CNNA se fortaleció la participación territorial mediante la conformación de Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, Juntas Cantonales de Protección, Defensorías Comunitarias, entre otras instancias que pusieron de relieve el compromiso tanto del Estado como de los movimientos sociales, para la reactivación de espacios de vigilancia en el cumplimiento de los derechos e implementación de la política pública para la infancia tanto a nivel central como local (Ortiz 2012, 42-43).

Dentro de esta nueva institucionalidad para proteger y garantizar los derechos de los niños se instauró el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia que, según el artículo 190 del CNA (2003), correspondía a un grupo articulado de actores públicos o privados que establecían, realizaban y supervisaban las políticas, programas y proyectos con el fin de salvaguardar los derechos de niños y niñas (Congreso Nacional 2003).

En el marco de este modelo, según el artículo 192 del CNA (2003), las principales instituciones que formaban parte de este sistema eran: 1) el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA); 2) Los Consejos Cantonales; 3) Organismos públicos o privados que prestaban atención y servicios; y, 4) Juntas Cantonales y Juzgados. Lo mencionado anteriormente permitió la definición de tres niveles y responsabilidades entregadas a cada uno de estos actores, lo que permitió la visibilización de la niñez a nivel territorial, su presencia en la agenda pública y la apertura para el involucramiento de la sociedad civil en esta problemática. Lo descrito se muestra en la tabla 10.

Tabla 10.
Organismos que integran el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA)

Institución/organismo	Misión/rol
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia • Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Encargados de determinación, intervención y valuación de políticas /Derechos
<ul style="list-style-type: none"> • Juntas Cantonales de Protección de Derechos • Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia • Defensorías Comunitarias de la Niñez Adolescencia • Policía Especializada de Niños, Niñas y 	<ul style="list-style-type: none"> • Encargados de amparo, salvaguardia y exigibilidad de derechos/Pre-judicial

Institución/organismo	Misión/rol
Adolescentes, entre otras	
<ul style="list-style-type: none"> • Entidades públicas de atención • Entidades privadas de atención 	<ul style="list-style-type: none"> • Encargados de puesta en marcha de políticas a través de planes, programas y proyectos/ Servicios

Fuente: Código de la Niñez y de la Adolescencia, 2003
Elaboración propia.

Desde el año 2000, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), acorde con los lineamientos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia, inició la construcción de un nuevo modelo de gestión que incorporó un enfoque desconcentrado a través del funcionamiento de unidades territoriales y que basaba su accionar en tres principios: unidad y desconcentración; complementariedad e involucramiento y acuerdo desde lo local, esto con el propósito de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes así como promover su desarrollo integral (Montalvo 2012,23).

Para 2005 se institucionaliza el *Programa Nuestros Niños* y pasa a constituirse como el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), adscrito al Ministerio de Bienestar Social (ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social), con la misión de universalizar los servicios de atención para los menores de cinco años, a través de las cuatro modalidades ya desarrolladas por el PNN y manteniendo el mecanismo de subasta a través del que se garantizaba la competencia de organizaciones no gubernamentales, comunitarias y gobiernos municipales en la entrega de recursos para la prestación de bienes y/o servicios que ofrece el programa y con cuya aplicación se fortalecía la articulación e implementación de las políticas públicas de desarrollo infantil (Naranjo 2008,44,98).

A pesar de lo mencionado y de los múltiples avances en cuanto a institucionalidad y normativa durante este período, aún persistía una atomización de programas y acciones entre los diferentes actores que trabajaban en favor de la niñez y la adolescencia, destacándose en ese sentido el INNFA con cuatro intervenciones, el Ministerio de Bienestar Social con el *Programa Operación Rescate Infantil*, el Banco Interamericano de Desarrollo con el financiamiento del *Programa Nuestro Niños*, así como organizaciones no gubernamentales que prestaban servicios en proyectos de educación, salud, entre otros. Esta situación decantaba en una política pública inconsistente y demostraba todavía una frágil rectoría del Estado frente a esta temática (Ortiz 2012,43).

El desarrollo infantil integral como prioridad nacional (2007-2017)

Lo mencionado demuestra que existieron innumerables esfuerzos para visibilizar la problemática de la niñez, sobre todo, de actores fuera del Estado, además del interés político por instaurar reformas a favor de la niñez en el Ecuador, sin embargo, estas iniciativas, al ser aisladas, fueron insuficientes y evidenciaron la descoordinación existente entre los diferentes actores tanto públicos como privados. Resaltó la falta de directrices claras y la duplicidad de intervenciones, que denotaban una débil institucionalización y rectoría por parte del Estado respecto a la implementación de políticas públicas, y que no daba respuesta a la situación de niñas y niños, quienes no mejoraron sus condiciones de vulnerabilidad (Soliz et al. 2011,45).

En 2007, para el diseño de la política social, la Secretaría Técnica del Frente Social pasó sus atribuciones al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), cuyo propósito, entre otros, era facilitar la articulación de visiones y respuestas intersectoriales en el ámbito social. El MCDS presidía el Consejo Sectorial de la Política Social, instancia que creó el Comité Técnico Intersectorial de Desarrollo Infantil. La Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Integral surge de este organismo con base en considerar que la problemática que afecta al desarrollo infantil integral requiere un tratamiento de políticas públicas desde un trabajo coordinado que involucra a diferentes instancias del frente social (Soliz et al. 2011,46).

En este contexto y teniendo como marco la Constitución del año 2008 que garantiza la atención prioritaria y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, el entonces Presidente de la República Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo No.1170 de 3 de julio 2008, toma la decisión política de cambiar la naturaleza del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) el que, a partir de ese momento, pasó a denominarse Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INFA). Este cambio hizo posible la unificación de los programas de Desarrollo Infantil existentes como: *Operación Rescate Infantil* (ORI), *Programa Nacional de Educación Preescolar* (PRONEPE) y el *Programa Nacional del Niño y la Familia* (INNFA), potenciando así la acción estatal. El INFA inició un proceso de revisión y fortalecimiento de su modelo de gestión y dio los primeros pasos para la elaboración de una política pública de Desarrollo Infantil (MIES 2013,42).

La vigencia de la Constitución de Montecristi (2008) significó cambios estructurales en la visión del Estado, especialmente sobre el modelo de desarrollo que representó la materialización de procesos y reivindicaciones sociales al pasar de un corte neoliberal a uno más socialista y en donde el ciudadano se establece como sujeto

de derechos, se marca la importancia de la recuperación del Estado para la ciudadanía y la búsqueda de una relación armónica entre la sociedad y naturaleza (Acosta 2010,17).

En el caso de las políticas públicas para la primera infancia, los cambios circunscritos en la Constitución (2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, hoy Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021, reflejaron la priorización en la inversión a este grupo, sobre la base de la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados, gobierno nacional y local, así como protección en las diversas etapas del ciclo de vida (Soria 2016, 26). Sobre este nuevo marco constitucional se promulga la Ley de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, que sustentaba las acciones de los movimientos por la niñez, la sociedad civil y los gobiernos autónomos descentralizados en pro de este sector (Ortiz 2012,43).

Tanto a nivel nacional como local se establecieron instrumentos para asignarle un rol participativo a la sociedad e incidir en la construcción de la política pública, específicamente en temas de niñez. Es así que, en el país surgieron los: a) Consejos Nacionales de Igualdad; b) Consejos Sectoriales de políticas presididos por los ministerios coordinadores; y, c) la planificación. Mientras que a nivel local se promovió la intervención ciudadana a través de: a) Consejos de Planificación constituidos en los gobiernos autónomos descentralizados; b) elaboración y aprobación de presupuestos participativos; c) establecimiento de una silla vacía a ser ocupada por un representante de la ciudadanía, y, c) las asambleas locales consideradas máxima instancia de participación (Ortiz 2012,44).

Las reformas implementadas sobre todo con la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) ampliaron las funciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) como organismo rector de la política pública de protección social integral, tarea dada en su momento al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que se convirtió por esta misma normativa en el Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional (CNII). De igual modo, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia pasaron a constituirse en Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) (León 2017, 18).

Con estos cambios el Estado pasó de un enfoque de atención por ciclo de vida a uno intergeneracional; es decir, que iba más allá de las etapas por grupo de edad y buscaba establecer una relación entre las distintas generaciones y que esta ocurra en condiciones de igualdad. Bajo esta premisa se crearon los Consejos Nacionales de Igualdad, dentro de los que destaca el Consejo para la Igualdad Intergeneracional

(CNII), encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores (CNII 2013,23-24,45).

Con este nuevo arreglo institucional, según el Informe Alternativo del cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño y los protocolos facultativos, preparado por organizaciones y personas de la sociedad civil (2016), se generaron avances significativos para la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes; sin embargo, todavía se evidenciaban varios factores de índole legislativo, presupuestario y de política pública que ponían en riesgo el cumplimiento de los mismos. Así, la mayoría de decisiones se configuraron para el retorno a un modelo de concentración y centralización en la rectoría, con un Ejecutivo con mayor injerencia en cada uno de los ámbitos de la política pública, este último rasgo característico del gobierno de Correa (Organizaciones y personas de la sociedad civil del Ecuador 2016,8).

Con estas características el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA) perdió importancia y fue absorbido por el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, sin desarrollo legal y sin órganos nacionales y locales que la amparen, ya que el CNII no tenía la potestad de definición y evaluación de la Política Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Diversos sectores relacionados explican que con el CNII se perdía la especificidad relativa a los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se plasma en la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional donde se plantean políticas públicas generales (León 2017,74).

Lo anteriormente señalado, se contrasta con la visión del orden constitucional vigente desde 2008, el cual apuesta a un uso más amplio de los derechos, así el Estado se convierte en garante de derechos y justicia social a lo largo del ciclo de vida, para lo cual se cuenta con el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que a través de políticas, normas, programas y servicios, busca garantizar los derechos universales para toda la población; y que sin embargo a la vez, reconoce obligaciones específicas, del Estado frente a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, dado que su abordaje implica requerimientos específicos por grupo de edad (CNII 2018,18).

Un hito importante dentro de este recuento es la declaratoria del Desarrollo Infantil Integral como política pública prioritaria, establecida por Rafael Correa, el 13 de octubre de 2012. Este hecho reafirmó la obligación del Estado de entregar una

atención universal, obligatoria y con los más altos estándares de calidad, con énfasis en las familias más pobres (MIES 2013,43-44).

En 2014, el Ministerio de Inclusión Económica y Social emitió la Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral para los servicios de desarrollo infantil, tanto para la modalidad domiciliaria *Creciendo con Nuestros Hijos* (CNH) como para la modalidad institucional *Centros Infantiles del Buen Vivir* y *Centros de Desarrollo Infantil* (CIBV-CDI), con el propósito de estandarizar los servicios prestados en el sector público y privado, asegurando, así, su acceso, cobertura y calidad (MIES 2014,7).

1. Marco legal y de política pública para la implementación de Políticas Públicas de Primera Infancia en el Ecuador

1.1. Marco legal

Con relación a la base legal que ampara las acciones en favor de este grupo de atención prioritario, a continuación se menciona la normativa más relevante que establece que las niñas y los niños son prioridad para el Estado.

El primer referente consta en la Constitución de 2008, que en el Título II sobre los Derechos, Capítulo Tercero: Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, en la Sección quinta: niñas, niños y adolescentes, artículo 46, numeral 1 expresa que el Estado adoptará, entre otros lo siguiente: “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”.

En esta misma sección se priorizan las acciones hacia niñas, niños y adolescentes y que se detalla en el artículo 44, enunciado que guarda relación con la Convención de los Derechos del Niño (CDN), adoptado en 1989. Este tratado internacional reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos, específicamente en el documento de Observaciones Generales, en el apartado 7: realización de los derechos del niño, en el que se señala que la primera infancia es el período desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, estableciendo que cada Estado debe emprender acciones al respecto (UNICEF 2006, 100).

Con base en el marco legal detallado, se concluye que la Constitución, principal instrumento normativo del país, sigue las sugerencias de la CDN y establece con claridad los alcances y límites sobre los cuales se atenderá a la primera infancia.

Es importante señalar como precedente que la Constitución ecuatoriana de 1998, ya mencionaba la atención y la protección a los niños y niñas menores de seis años, en su Capítulo Cuatro: De los derechos económicos, sociales y culturales; la única diferencia entre estos dos cuerpos normativos es el cambio de denominación de atención a grupos vulnerables por grupos de atención prioritaria.

También, dentro de la carta magna de 2008 en el artículo 341 dentro del Régimen del Buen Vivir se menciona que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA), formará parte de un sistema de protección integral, para toda la población, durante todo el ciclo de vida y que incluye a varios grupos sociales, situación que por otro lado restaba la especificidad construida para el tratamiento de la protección integral a la niñez y la adolescencia, incluida en la Constitución de 1998 así como en el Código de la Niñez y Adolescencia en 2003 (León 2017, 44-45).

Esta percepción en cuanto a la pérdida de importancia en el abordaje de los temas de niñez y adolescencia desde la entrada en vigencia del SNDPINA, según la visión constitucional del 2018 no tendría cabida, pues el país recoge en su legislación aproximaciones a un sistema de protección de derechos, en el cual se garantiza el cumplimiento de los derechos de forma integral, es así tanto derechos universales como los específicos, por lo cual este sistema debe asegurar el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes, población que requiere de un trato diferenciado y priorizado para asegurar la igualdad, un trato justo y con equidad frente a otros grupos de la sociedad (CNII 2018,27)

Dentro de las leyes ecuatorianas de protección a la infancia se encuentra la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (1994), en la que se indica la obligación del Estado en la protección durante la etapa de maternidad de la mujer y el amparo y protección a su hijo desde la concepción, asegurando su integridad mental y física.

En esta misma línea se puede mencionar la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), expedida en 2010, en cuyo artículo 40 define al nivel de Educación Inicial como:

El proceso de acompañamiento al desarrollo integral que considera los aspectos cognitivo, afectivo, psicomotriz, social, de identidad, autonomía y pertenencia a la comunidad y región de las niñas y niños desde los tres hasta los cinco años de edad,

garantiza y respeta sus derechos, diversidad cultural y lingüística, ritmo propio de crecimiento y aprendizaje, y potencia sus capacidades, habilidades y destrezas.

También indica que la educación de las niñas y niños, desde su nacimiento hasta los tres años de edad, compete prioritariamente al núcleo familiar, aunque se puede acceder a las modalidades que preste el Estado (Asamblea Nacional 2011).

Un aspecto importante a considerar dentro de la LOEI es el establecimiento de una política de educación inicial para los infantes menores de cinco años con un carácter universal y con un enfoque garantista de derechos (MIES 2013,50).

El Reglamento General de la LOEI, promulgado en 2012, en su Capítulo Tercero, Artículo 27, determina que el nivel de Educación Inicial consta de dos subniveles: Inicial 1 que corresponde a infantes de hasta tres años de edad; e Inicial 2 que incluye al grupo etario de tres a cinco años. Esta distinción permite que en el diseño curricular se especifiquen aprendizajes acordes a las características de las niñas y niños en cada uno de los subniveles, tomando en cuenta las diversidades lingüísticas y culturales (Asamblea Nacional 2012).

Como complemento al reglamento existe el Acuerdo Ministerial 0042-14 expedido el 11 de marzo de 2014, en el cual el Ministro de Educación oficializa el Currículo de Educación Inicial elaborado para los dos subniveles. Este documento reafirma que el desarrollo infantil debe ser integral tomando como centro al niño del proceso enseñanza aprendizaje (Ministerio de Educación 2014,16).

Como parte de este marco legal también se menciona la Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), vigente desde 2014, que genera la normativa y lineamientos institucionales para el funcionamiento de los Consejos Nacionales para la Igualdad enfocados hacia los pueblos y nacionalidades, discapacidades, movilidad humana, de género e intergeneracional (León 2017,46).

Otro de los lineamientos legales es el Código de la Niñez y Adolescencia, expedido en 2003 y que derogó al Código de Menores y a su Reglamento, marco legal que dentro de sus articulados, establece claramente un conjunto de derechos entre los que se menciona la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación, vinculadas a los infantes, las mismas que traspasan la política pública de Desarrollo Infantil Integral (MIES 2013,44).

De otra parte, además de la normativa específica ya mencionada anteriormente y considerando que el abordaje de la niñez desde el orden constitucional del 2008, está

enmarcado desde un planteamiento integral, en el cual el Ecuador ante todo es un Estado garante de derechos y justicia social para *todas y todos* (artículo 1) y que para ello ha establecido mecanismos específicos para combatir la desigualdad estructural que afecta a los grupos en situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos, es necesario dar cuenta de la incidencia de los derechos de la niñez dentro del marco normativo de los derechos en general, que abarca cerca de treinta leyes, como se muestra a continuación:

Gráfico 1.
Marco Normativo Integral de Derechos en Ecuador



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
Elaboración propia.

1.2. Marco de política pública

La base legal citada anteriormente estuvo reflejada en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (PNBV), y en su versión posterior 2013-2017. Este documento programático fue considerado como la hoja de ruta del Estado y en sus preceptos se establecía al desarrollo infantil como una prioridad nacional, resaltando la importancia de fortalecer esta intervención como mecanismo para evitar, entre otros, la reproducción intergeneracional de la pobreza, proporcionando servicios que van desde el cuidado prenatal hasta el servicio de educación inicial, comprendido entre los tres y cuatro años de edad, esto incluye los cuidados de desarrollo temprano (hasta los 36 meses de edad). Además, el documento establecía lineamientos para asegurar una política integral del Desarrollo Infantil señalados dentro de cinco de los doce objetivos del PNBV 2013-2017, a saber:

- El objetivo 2.-“auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”, en cuya política 2.9 se dispone el “garantizar el desarrollo integral de la Primera Infancia a niños y niñas menores de cinco años”;
- El objetivo 3.- “mejorar la calidad de vida de la población”, que señala en la política 3.1. a. “normar, regular y controlar la calidad de los servicios de educación salud, atención y cuidado diario [...] y demás servicios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social” ;
- El objetivo 4.- “fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, que en la política 4.1 literal a, especifica “ampliar y fortalecer la cobertura de la educación inicial así como de los centros de desarrollo infantil de niñas menores de cinco años [...]”;
- El objetivo 6.- “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respeto a los derechos humanos”, que establece en su política 6.9 “combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes”; y,
- El objetivo 9.- “garantizar el trabajo digno en todas sus formas, en cuya política 9.3 i. señala el “profundizar y promover las políticas de erradicación de todo tipo de explotación laboral, particularmente el trabajo infantil [...]” (Senplades 2013).

El PNBV establecía metas específicas que en el caso de la infancia son concernientes a salud, educación, desarrollo y trabajo infantil.

Es importante mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 es, a la fecha, la guía para alinear la gestión e inversión pública y dar continuidad a la visión de los planes anteriores que apuntan al Estado como un garante de derechos, reconociendo que las personas están en el centro del accionar de la política pública, con prioridad y especialidad en cada uno de los momentos del ciclo de vida.

Según el marco de planificación nacional vinculado con la niñez y adolescencia, se contaba con la Estrategia para la erradicación de la pobreza (ENIEP) que buscaba erradicar la pobreza mediante el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir con prioridad en temas de salud, educación, agua, hábitat y vivienda, fortalecimiento de capacidades; el impulso a la justicia económica y la equidad social a través de la revolución productiva, el trabajo y empleo digno y garantizar la participación ciudadana y protección integral de las personas y las familias durante el ciclo de vida con énfasis en los grupos de atención prioritaria (Senplades 2014,101).

También es importante mencionar a las Agendas de la Niñez y Adolescencia, como instrumentos para la protección de derechos, así tenemos la Agenda Social de la Niñez y la Adolescencia: 2007-2010, que determinó acciones coordinadas y prioritarias de las instituciones que formaban parte del SNDPINA, en donde el niño es el centro de las políticas públicas. Dicho instrumento se constituyó en el referente para la construcción de la Agenda para la Igualdad de la Niñez y Adolescencia 2012-2013 que se fundamenta en los preceptos de igualdad, buen trato y modificación de comportamientos culturales adultocentristas y en donde se visibilizan los diferentes programas, proyectos e intervenciones intersectoriales para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes (CNNA 2012,14,18).

Luego tenemos a la Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017 la que se fundamenta en la integralidad del ciclo de vida, desarrollando políticas públicas para la igualdad para cada grupo etario (generacional) y que busca la relación entre los diferentes grupos (intergeneracional) que se desarrollen en el ámbito territorial, a través de la aplicación de preceptos rectores a la universalidad e integralidad de los derechos, la corresponsabilidad, los enfoques de igualdad y la participación (CNII 2013,19-20).

Finalmente, está la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021, la cual se centra por lo tanto en reforzar la especialidad y especificidad de la política pública para cada grupo etario, sin perder la centralidad en la niñez y

adolescencia, sino extendiendo la protección integral a otros grupos vulnerables (CNII 2018,13).

Otra herramienta de planificación es la Agenda Social con su versión vigente al 2017, documento que formaba parte de las Agendas de Coordinación de Políticas, elaboradas en función del mandato dado a los, entonces existentes, ministerios coordinadores y a los consejos sectoriales de políticas; instancias constituidas durante el gobierno de Rafael Correa, por el Consejo Sectorial de Desarrollo Social, que se constituyeron en un nivel intermedio de planificación con una visión global y estratégica del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas intersectoriales y sectoriales de las carteras de Estado relacionadas con el sector social (León 2017,19).

En este sentido la Agenda de Desarrollo Social tenía los siguientes ejes: a) red, acceso y territorio; b) calidad de los servicios; c) prevención y promoción; y, d) ocio, plenitud y disfrute, a través de los que se desarrolla la importancia en la intervención integral, con un enfoque transversal e inversión social en el desarrollo infantil integral. Este documento incluía, adicionalmente, las estrategias emblemáticas entre las que destacan *Infancia Plena*, *Acción Nutrición y Planificación Familiar y Prevención del Embarazo Adolescente* (ENIPLA) (MCDS 2015,8).

Cabe señalar que la Agenda Social, de carácter intersectorial, así como la Agenda para la Igualdad Intergeneracional, de tipo transversal, deben ser congruentes con los lineamientos tanto del Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) como de la Estrategia para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) (León 2017,19).

2. Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena

En este marco el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), implementó estrategias emblemáticas de forma intersectorial, las mismas que coordinaban políticas y acciones entre las instituciones del sector social, yendo más allá de las estructuras institucionales para articular políticas que inciden en realidades complejas determinantes de las capacidades y oportunidades de las personas.

Es así que, en 2011 se instaura la Estrategia de Desarrollo Infantil Integral (EDII) creada por el Consejo Sectorial de la Política Social. Esta iniciativa más tarde pasó a denominarse Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia, *Infancia Plena*, que contó con la participación, entre otros, del Ministerio de Inclusión

Económica y Social (MIES), Ministerio de Educación (MINEDUC) y Ministerio de Salud (MSP). Es importante indicar que durante esta etapa la iniciativa tuvo un impulso para su ejecución, ya que, el Desarrollo Infantil Integral fue declarado una política prioritaria y de carácter universal, en octubre de 2012 por el entonces presidente de la República Rafael Correa en el Enlace Ciudadano No. 293 (MIES 2013,43).

La Estrategia Nacional Intersectorial para Primera Infancia: Infancia Plena tenía como propósito consolidar un modelo de atención integral a la Primera Infancia, con enfoque de derechos, entendiendo el contexto territorial y la interculturalidad que permitan acceso, cobertura y calidad en los servicios prestados a las niñas y niños de menos de cinco años de edad, con mayor énfasis en poblaciones en situaciones de vulnerabilidad (MCDS 2015, 90).

Las características preponderantes que destacan de lo enunciado son la integralidad y la intersectorialidad que propone la estrategia impulsada por el gobierno nacional que surge de una visión del ser humano desde su desarrollo integral y durante todo el ciclo de su vida. La estrategia considera que Ecuador tiene una población diversa, por lo que las políticas nacionales y territoriales, así como los servicios deben resaltar y revitalizar esa riqueza cultural, lingüística, y geográfica, sobre todo, cuando se trata de apuntalar el desarrollo de las niñas, los niños y sus familias (MCDS 2015b,21).

Así también, la estrategia consideró el marco filosófico, conceptual, metodológico y de calidad común que avale esta intervención y permita direccionar los servicios públicos y privados hacia la importancia de la primera infancia. Además, desarrolló un modelo de gestión y articulación intersectorial que integró a todos los sectores e instituciones del nivel central y territorial en las labores de cuidado de las niñas y los niños durante esta etapa de vida.

Lo expresado en los párrafos anteriores es consistente en garantizar una atención a la primera infancia considerando tres actores fundamentales: la familia, el Estado y la comunidad; los que interactúan dentro de un marco legal y de política pública, que se verá en el gráfico 2.

En efecto, como se verá seguidamente se destaca el reconocimiento de la familia como el primer responsable de la crianza y educación de las niñas y niños. El Estado se configura como un actor que provee y apoya a la familia con la implementación de políticas, planes y programas que se canalizan a través de servicios e incluyen aspectos como: nutrición, salud, educación y cuidado diario. También se reconoce a la comunidad, ya que, es el entorno en el cual el niño o la niña crecen. Estos actores están

amparados bajo el marco legal y de política pública que promulga un enfoque de derechos, que concibe a los niños y niñas como personas libres y sujetos de su propio desarrollo.

Gráfico 2.
Actores Estrategia Primera Infancia y vinculación con el marco legal



Fuente: Estrategia Primera Infancia.
Elaboración propia.

El objetivo de la Estrategia de Infancia Plena estaba enfocado en la consolidación de un modelo de atención como medio para llegar al impacto deseado, que es mejorar los ámbitos del desarrollo infantil integral y que se refleja en los indicadores de monitoreo y evaluación de la estrategia, estos serán detallados más adelante.

2.1. Marco conceptual

En este apartado se aborda la importancia de la primera infancia, partiendo desde su concepción y revisando los estudios realizados al respecto que refuerzan el criterio sobre su atención y cuidado, es decir, los principales conceptos que proveen de fundamento a esta intervención.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2107, -instrumento de política referente en el período de estudio- la primera infancia es el período de vida desde la concepción hasta los cinco años de edad y esta fue la población objetivo de la intervención estatal que buscaba el desarrollo integral de las niñas y los niños menores de cinco años (Senplades 2013). A partir del año 2013, se adoptó ese criterio para mencionar a ese grupo etario.

Las definiciones del rango de edad que comprende la primera infancia no son comunes en todos los países y están condicionadas a la organización de los servicios y a diversos aspectos culturales. El Comité de los Derechos del Niño propone que se considere dentro de este grupo a los niños y niñas desde su nacimiento hasta su transición a la edad escolar, es decir, hasta los ocho años, edad establecida como referencia y a discreción de los Estados partes suscriptores de la Convención de los Derechos del Niño (UNICEF 2006b,100).

Esta etapa es crítica, pues, en ella se construye la arquitectura cerebral y se establecen los fundamentos para el desarrollo físico, cognitivo (capacidades intelectuales), socioemocional y del lenguaje de una persona. Durante esta etapa las conexiones neuronales se producen con mayor velocidad y eficiencia, por lo que se aprende más que en ningún otro momento de la vida (Thomas y Johnson 2008,1-4).

En este sentido, el desarrollo integral infantil tiene como fin promover el crecimiento del niño a través de un proceso multidimensional hasta convertirse en un ser autónomo, mediante el fortalecimiento de cuatro áreas fundamentales: a) desarrollo físico en indicadores de talla/peso, así como en la adquisición de habilidades motrices, incluyendo, el desarrollo del equilibrio, coordinación y conciencia de su cuerpo; b) desarrollo de la comunicación y lenguaje, proceso lento que se fomenta con la interacción con una persona adulta; c) desarrollo cognitivo, vinculado con el aprendizaje, que incluye los procesos mentales para almacenar información y tomar decisiones; y, d) desarrollo emocional que está relacionado a la capacidad del niño o niña para comunicarse con otras personas y los factores que influyen en su personalidad (MCDS 2016,14-15).

De acuerdo a investigaciones, durante el primer año de vida, de los quince meses a los tres años, el cerebro crece más del doble y la sinopsis (conexiones neuronales) es de mil trillones aproximadamente, es decir, dos veces más que las de un cerebro adulto. Es así que se dispone de un mayor número de conexiones del requerido y en donde lo que se estimula mediante la interacción entre la genética, las experiencias y el medio circundante, se conserva y refuerza, caso contrario muere. Es decir que si un niño tiene una buena nutrición, salud, protección, cuidados y estímulos durante estos primeros años, tendrá un mejor desarrollo, que puede ser reforzado cuando el niño incursione en el sistema escolar. Sin embargo, la capacidad de rebote disminuye a medida que el niño crece (Cynader y Mustard 1998,1-2).

La evidencia científica también ha comprobado que el 50% de la variación en el desarrollo intelectual ya se ha producido a la edad de cuatro años. Esto se debe a que durante los tres primeros años de vida el sistema nervioso está provisto de mayor neuroplasticidad, lo que implica que es idóneo para asimilar las condiciones positivas o negativas del entorno familiar, ambiental o social y que el cerebro modifica su organización y funciones. De este modo, si existe una estimulación intelectual insuficiente y la escasez de atención afectiva, acompañada con una malnutrición temprana, se pueden producir daños irreparables e irreversibles en las capacidades en las niñas y niños, tanto en su trayectoria en los ámbitos de su salud física y mental, en su aprendizaje con menores habilidades verbales y matemáticas, así como con comportamientos antisociales o autodestructivos, que se mantendrán durante su vida adulta (Young 1995,4).

En este contexto, invertir en la primera infancia facilita la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según James Heckman, premio Nobel de Economía en el año 2000, el retorno de la inversión de capital humano es mayor cuando más temprana se produce, pues se cuenta con un horizonte de tiempo más amplio, lo que implica una mayor tasa de retorno y que es siempre mayor a las inversiones efectuadas en otras etapas del ciclo de vida posteriores a la primera infancia (Checchi 2005,85). Es así que no es admisible que se postergue la inversión de la niñez hasta su etapa adulta, e incluso esperar hasta que lleguen a la educación primaria, pues la intervención puede ya ser tardía.

Existe certidumbre internacional documentada que sostiene que la inversión en desarrollo infantil tiene un retorno mayor si se direcciona a niñas y niños que viven en condiciones de pobreza extrema y evita que se amplíen las brechas entre ricos y pobres (Araujo et al. 2013,10,15). De ahí la importancia de que las intervenciones se realicen a los grupos más vulnerables de la población, más si se considera que el nivel socioeconómico influye en el desarrollo de los niños y niñas. Según datos recolectados, se afirma que los infantes en situación de pobreza, al llegar a los cinco años, ya tendrán un retraso de dos meses en habilidades cognitivas, nueve meses en habilidades motoras y dieciséis meses en habilidades de lenguaje de comunicación en comparación con sus pares ricos (Moffa y Zoido 2017,4).

La adecuada intervención en los primeros cinco años de vida de una persona amplía drásticamente su horizonte de potencialidades intelectuales, sociales, emocionales y físicas, con impactos (positivos o negativos) que perdurarán durante toda

su vida. Según la evidencia científica el cerebro no solo nace; sino que se construye desde las experiencias y, como una casa requiere de cimientos sólidos, el cerebro necesita de buenas bases que den soporte al desarrollo futuro de niñas y niños.

El resultado de las políticas dirigidas a la primera infancia condiciona en gran medida el éxito o fracaso de otras políticas sociales. Por ello, se puede establecer que la inversión en primera infancia es una de las vías para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza, siendo así una de las acciones más efectivas en términos de costo-beneficio, de ahí que su abordaje debe ser intersectorial (Martínez 2014,17).

Existen condicionantes que promueven el desarrollo infantil, entre las que destacan acciones asociadas a la lactancia materna, el apego, un entorno familiar y comportamiento favorable de los padres/cuidadores, buena nutrición, estimulación temprana y un ambiente circundante armonioso. El factor con mayor impacto e influencia en el desarrollo infantil de los niños y niñas es la relación y experiencias vividas que tiene con sus cuidadores (padres, profesores, abuelos, etc.) en su hogar o en centros de cuidado, de allí la importancia de fomentar vínculos seguros y cálidos entre los niños y éstos (Berlinski y Schady 2015,13).

Para construir y mantener una base cerebral sólida es fundamental fomentar relaciones positivas entre los niños y sus diversos cuidadores, mediante las interacciones recíprocas de enviar y devolver, es decir, formas de comunicación entre una acción y la siguiente, que van desde el jugar juntos, cantar, el contacto visual, táctil, etc. Dichas interacciones, se constituyen en una base saludable para el desarrollo de los infantes y se dan de forma simultánea en entornos diferentes como el hogar, el centro de cuidado, la escuela y la comunidad (BID 2017,32).

Según señala Piaget (1951), citado en (Molina y Torres 2013,14), los niños aprenden lo que le es ofrecido por su entorno y, sobre todo, de su interacción con otras personas, es así que si bien el niño de por sí es el hacedor de su proceso de aprendizaje, este solo puede desarrollarse mediante la supervisión de un adulto o una persona con más experiencia, que en este caso sirve de modelo.

Hay otra experiencia que en la niñez moldea el desarrollo cerebral, el estrés. Existe un tipo de estrés que se considera favorable, ya que, crea condiciones para que el niño o la niña puedan afrontar retos posteriores, así hay acciones como el conocer gente nueva o estudiar para una evaluación. Sin embargo, existen otros tipos de situaciones como el abuso, maltrato o negligencia en el cuidado, que pueden generar un estrés

tóxico y que puede afectar estructuras básicas del cerebro del niño, ocasionando cambios arquitectónicos que resultan en menos conexiones neuronales y que pueden ser las causantes de mayor propensión para la dependencia de drogas y alcohol, depresión, agresión e incluso enfermedades cardiovasculares en su vida de adultos (Mustard et al. 2003,9).

Según muestra un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2017) existe una brecha de desarrollo entre los niños o niñas de cinco años, dependiendo de si el ambiente en el que se desenvuelven es favorable o no, así cuando los infantes viven en hogares con un mal ambiente, estos quedarán rezagados por ocho meses en habilidades cognitivas, diecinueve meses en habilidades motoras y trece meses en habilidades de lenguaje, en comparación con que sus pares que se desarrollaron en condiciones saludables. En adición, los niños o niñas que se desenvuelven en un entorno favorable pueden, con excepción de la dimensión de lenguaje y comunicación, contrarrestar los efectos de la inequidad social (Moffa y Zoido 2017,4).

Otro factor decisivo en el desarrollo de las niñas y niños es la atención que reciben las mujeres antes, durante y después del embarazo. La atención oportuna y de calidad durante estos períodos sucesivos ofrece oportunidades significativas para prevenir repercusiones profundas en la salud y el desarrollo de la niña o niño, durante toda su trayectoria. En este punto, también se destaca la importancia de la lactancia materna a través de la cual el niño recibe todos los nutrientes necesarios para su desarrollo, fortaleciendo también las relaciones de apego y cariño entre madre e hijo (Molina y Torres 2013,13).

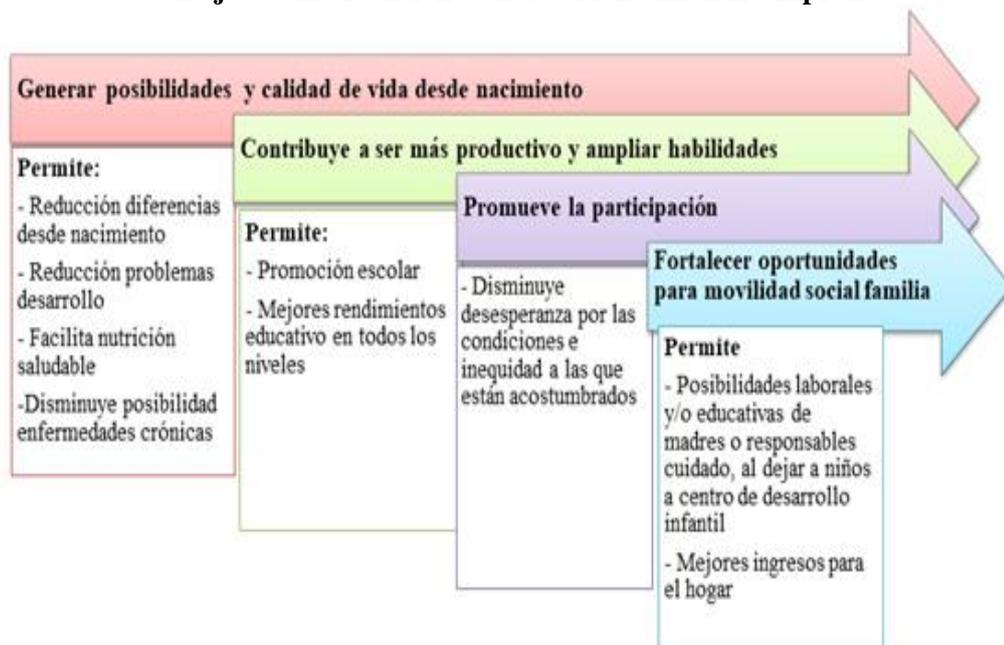
Para que los niños cuenten con una estructura cerebral adecuada se requiere el desarrollo de habilidades emocionales y sociales conocidas como funciones ejecutivas y de autoregulación. Estas destrezas permiten que el niño o niña pueda reaccionar a todos los estímulos que recibe y que incluye seguir reglas, recordar hechos y, a la vez, canalizar sus frustraciones y preocupaciones de la mejor manera, asegurando, así, una salud mental positiva. Es en estas situaciones en las que destaca, nuevamente, el rol de la familia y la comunidad para apoyar y guiar a los niños en este proceso (BID, 2017).

Heckman menciona que se debe evitar el criterio utilitarista de enfocar las políticas públicas de desarrollo infantil que prioricen habilidades cognitivas medibles como el del coeficiente intelectual (CI), pues estas dejan de lado el enfoque que privilegia el desarrollo humano de manera integral, y el cual, al final, redundará en un mayor retorno económico al contar con individuos seguros, optimistas y felices, lo que

permitirá el ahorro del Estado al no tener que intervenir en gastos asociados a la delincuencia y otros problemas sociales (MIES 2013,16).

En resumen, la inversión en la niñez a través de acciones puntuales presenta grandes ventajas y oportunidades en varios ámbitos, que se traducirían en efectos que asegurarían el desarrollo pleno de niñas y niños, el mismo que ha sido identificado por varios autores ecuatorianos dentro de la Agenda para la Igualdad de la Niñez y la Adolescencia (MIES 2013) y que se presenta en el gráfico 3, que muestra que la Estrategia Infancia Plena se fundamentaba en conceptos científicos comprobados con base en la evidencia, en un contexto que considera las características multidimensionales del desarrollo infantil y la integralidad de los servicios que se deben ofertar desde el Estado. Según se muestra continuación:

Gráfico 3.
Ventajas de intervenciones en desarrollo infantil temprano



Fuente: Adaptado MIES, 2012.
Elaboración propia.

2.2. Ejes de la estrategia

El diseño metodológico de la estrategia para la provisión de los servicios vinculados a salud, educación y desarrollo infantil consideraba tres ejes principales con

líneas claves de acción intersectorial para su cumplimiento, las que se muestran en la tabla 11:

Tabla 11.
Ejes de acción de la Estrategia de infancia plena

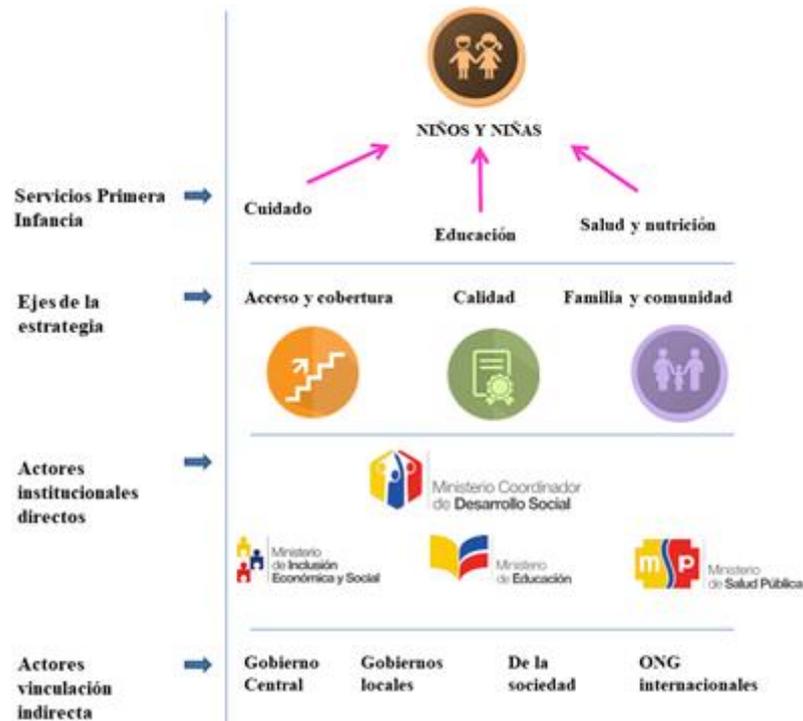
Ejes estratégico S	Líneas acción intersectoriales
Acceso y cobertura de los servicios de desarrollo infantil	Aumento de cobertura sobre todo a sectores urbano-marginales y rurales dispersos, con registro e inscripción de niños Disminución de barreras de acceso para acceder a servicios (transporte, vestimenta, útiles) Referencia entre los servicios, a través de la micro- planificación territorial intersectorial
Calidad de los servicios	Armonización de normativa entre los involucrados Rehabilitación de infraestructura y equipamiento Generación o mejoramiento de modalidades de atención Generación de instrumentos de evaluación de desarrollo infantil Fortalecimiento del talento humano que atiende los servicios Modelo de gestión intersectorial con rutas de atención en territorio Construcción de estándares para acreditación y certificación de servicios públicos y privados
Trabajo con la familia y comunidad	Formación a la familia y comunidad en la crianza, cuidado, salud, alimentación, estimulación y educación de las niñas y niños Posicionamiento de la primera infancia como prioridad nacional Trabajo con actores públicos y privados

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2016 y León M, 2017.
Elaboración propia.

2.3. Actores involucrados

Para su cumplimiento, la Estrategia Infancia Plena, iniciativa para la atención integral a niñas y niños desde el período de gestación hasta los cinco años de edad, requirió la intervención de diferentes participantes, así como de procesos de articulación y coordinación interinstitucional de la función ejecutiva, con el sector seccional (gobiernos municipales), además de personajes de la sociedad civil (organizaciones sociales, academia, ONG, entre otros), es decir, de actores de vinculación directa e indirecta, bajo el liderazgo del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. A continuación se presenta un gráfico que muestra esta vinculación:

Gráfico 4.
Servicios Primera Infancia, relación con ejes de la Estrategia y actores



Fuente: Estrategia Primera Infancia.
 Elaboración propia.

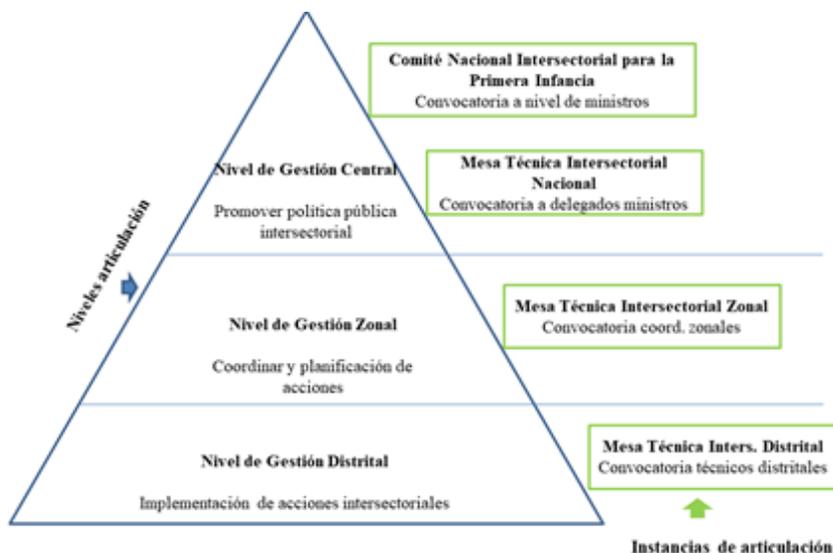
2.4. Modelo de gestión

El modelo de gestión de la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena buscaba influir de manera directa sobre el cumplimiento de las metas relacionadas con primera infancia dentro del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), asegurando el acceso, cobertura y calidad de los servicios dirigidos a las niñas y los niños menores de cinco años; con un enfoque de derechos y considerando el territorio. Para que esto se cumpla era necesario contar con una gestión pública eficiente, cercana a la población y coherentemente articulada entre los distintos niveles de gobierno.

Dicho modelo respondía a la organización territorial y administrativa del país en la cual la rectoría, planificación, regulación y control se ejercía esencialmente desde el nivel central; la planificación (correspondiente a la zona) y la coordinación se daba

desde el nivel intermedio o zonal; y la gestión era responsabilidad del nivel distrital, según se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico 5.
Modelo Gestión Estrategia Primera Infancia



Fuente: Manual de la Red, Cuadernillo No.3, Estrategia: Infancia Plena.
Elaboración propia.

Este modelo de gestión permitía dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de las acciones y objetivos establecidos dentro de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda Sectorial y los Ejes de la Estrategia de Primera Infancia, establecidos para el bien común de las niñas, niños menores de cinco años y sus familias.

3. Modelos de coordinación intersectorial en América Latina, experiencias exitosas para la atención a la primera infancia

A partir de los años 60, la región se insertó en la corriente que trata las políticas públicas nacionales de atención a la niñez a través de servicios regulados que incluían educación pre escolar, nutrición de los infantes y programas en el ámbito de salud. Estas intervenciones incorporaron, en los años 70, una visión de integralidad en el tratamiento de la política de desarrollo infantil, la misma que ha sido acogida por varias naciones. A raíz de la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), este enfoque

integral y participativo alcanzó notoriedad y empezó a ser utilizado para el diseño de políticas y ejecución de programas en favor de la niñez (MIES 2013,10).

A continuación, se presentan intervenciones de desarrollo infantil integral adoptadas por tres países de la región: Colombia, Brasil y Chile, las mismas que dentro de sus procesos operativos incluyeron varios de los postulados mencionados en los tipos de estructuras, detalladas en el capítulo uno, que permiten la intersectorialidad, específicamente el que corresponde al tipo FPS (-), es decir, a la intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de políticas sociales específicas, para el caso de estudio que compete este documento, relacionadas con el cuidado y educación de la primera infancia.

3.1. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (Colombia)

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos*, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos planteó la creación de una intervención holística que parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Política de Protección Integral hacia los Niños y Niñas, así nació la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia *De Cero a Siempre*, con la misión de promover y garantizar el desarrollo infantil de la niñez colombiana desde la gestación hasta los cinco años de edad, priorizando a aquellos infantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Las gestiones de esta estrategia, tanto a nivel central como local, incluyen una visión integral, diferenciada e intersectorial basada en la perspectiva de los derechos de niñas y niños, y reconociendo que son parte de su familia y su comunidad (Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia 2015,8).

Para su institucionalización, a través del Decreto 4875 de 2011, esta iniciativa conformó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, que tiene como propósito apoyar en la formulación de la política pública y coordinar la implementación de la estrategia en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal; además, establecer la inversión del gasto público y esquemas de cofinanciación en la primera infancia y ser el ente de articulación con todos los actores involucrados en la protección de niños y niñas, rompiendo así el paradigma de una sola instancia a cargo de esta población. Esta intervención está integrada por la Presidencia

de la República, los ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planificación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, instancias que tienen funciones específicas dentro de este organismo (Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia 2014,39).

La Estrategia cuenta con cinco líneas de acción que fueron desarrolladas a través de mesas técnicas específicas que asumieron la producción de contenidos y herramientas de gestión, detalladas a continuación:

- Gestión territorial que implica asentar capacidades en los equipos locales, a fin de lograr una efectiva descentralización de los servicios públicos.
- Calidad y cobertura de las atenciones para que sea adapten a las particularidades de la población con servicios con estándares de eficacia y eficiencia.
- Seguimiento y evaluación de la política para la retroalimentación de las acciones emprendidas y que permita la generación de nuevas metodologías o herramientas de intervención a la primera infancia.
- Movilización social para concientizar a la sociedad civil sobre la importancia de esta etapa y por ende su priorización.
- Generación de conocimiento a través de estudios nacionales e internacionales para una mejor gestión de la política pública (Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia 2014a).

Para su operativización, la estrategia desarrolló la Ruta Integral de Atenciones (RIA) como ordenador de las intervenciones para las familias, niños y niñas tomando en cuenta tres aspectos: a) momentos o edades en los que se recibirá la acción; b) entornos principales en donde se desenvuelve el infante como el hogar, los espacios públicos, los centros educativos y los lugar de prestación de salud; y, c) estructurantes de la atención integral u oferta de servicios prioritarios de cuidado y crianza como la salud, la alimentación y la nutrición; de educación inicial, de recreación; de ejercicio de la ciudadanía y participación (Gobierno de Colombia 2013, 204-205).

La RIA incluye las intervenciones: a) especializadas en función de las condicionantes concretas de riesgo en las que se encuentre el infante; y, b) diferenciadas que son aquellas que considerando la diversidad y el contexto promueven la prestación de un servicio ajustado y particularizado al contexto territorial, acceso, cercanía a

conflicto, entre otros (Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia 2014a).

Finalmente, dado el compromiso para la atención integral a la primera infancia a través de la estrategia el gobierno nacional colombiano estableció el propósito de atender de manera integral a 2'400 000 niños para el año 2018, lo que implicaría que las acciones estarían cubiertas en su totalidad para la población más vulnerable sobre todo las víctimas del conflicto armado (Gobierno de Colombia 2014, 49).

3.2. Programa “Brasil Cariñoso” (Brasil)

En mayo de 2012, la presidenta Dilma Rouseff lanzó el *Programa Brasil Cariñoso*, una acción nacional por la primera infancia que se enmarcó dentro del Plan Brasil Sin Miseria, un plan nacional de primera infancia promulgado en 2010, y del Programa Bolsa Familia. El objetivo de *Brasil Cariñoso* se centra en asegurar un desarrollo integral de la niñez en el marco de sus derechos con relación a la salud, la educación, la alimentación y un ambiente saludable, dada su concepción integral participan en su accionar los ministerios de Salud y Educación bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, mientras que su ejecución, a nivel territorial, la realizan los Estados y municipios (World Without Poverty 2015,4).

Brasil Cariñoso está dirigido a familias con niños menores de seis años de edad con una renta inferior a los 70 reales per cápita (aproximadamente 20 dólares americanos) y abarca tres líneas de acción del desarrollo infantil vinculadas con la renta, la educación y la salud (Aulicino y Langou 2015,14-15), así:

La primera línea de acción es la superación de la extrema pobreza en familias con infantes menores de seis años. *Brasil Cariñoso* modificó el cálculo de beneficios de Bolsa Familia, lo que significó un aumento en la transferencia para todas las familias en pobreza extrema con niños menores de cinco años, esta acción implicó una reducción de un 40% de la extrema pobreza en Brasil.

El segundo componente corresponde a la educación, Brasil Cariñoso trabaja con dos estrategias. La primera implica la asignación anticipada de fondos, a través del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, a los municipios por las matrículas registradas en los establecimientos de cualquier tipo de sostenimiento (público, privado, fiscomisional) que tengan convenio con el gobierno nacional y que cumplan requerimientos de

eficiencia previamente establecidos. La segunda, de manera paralela, motiva a los municipios a ampliar la cobertura en guarderías, entregando más fondos a las alcaldías del Programa Bolsa Familia por un menor, de hasta 48 meses, matriculado, este valor suplementario representa aproximadamente el 50% más del monto legal nacional asignado por niño (Mafra 2013).

Finalmente, el tercer lineamiento se relaciona con la salud, *Brasil Cariñoso* se centró en fortalecer el sistema único de salud, dentro del cual se impulsan acciones para combatir las mayores afecciones que atacan a esta población, por lo que se apoyó la distribución de vitamina A y la oferta de sulfato ferroso para asistir principalmente a mujeres gestantes y lactantes. Además, en el año 2013, se incrementó en un 65% el monto asignado al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para la alimentación y guarderías en guarderías y preescolares (Mafra 2013).

Dentro de este programa cada uno de los actores, mencionados con anterioridad, cumplen una función específica, de acuerdo a sus competencias; sin embargo, no existe una estructura específica de articulación entre estas instituciones, aunque se resalta el uso de herramientas de gestión como el Catastro Único, para la identificación y focalización de esta intervención (Aulicino y Langou 2015,15).

3.3. Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” (Chile)

El *Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo* (ChCC) nace a partir de la voluntad política impulsada por el gobierno de la entonces presidenta Michelle Bachelet quien, en función de un informe sobre la situación de la niñez preparado por el Consejo Asesor Presidencial de las Políticas de Infancia, propuso su creación en 2006, convirtiéndose en un referente de atención integral para niños y niñas en la región. Esta intervención forma parte del Sistema de Protección Social chileno y tiene como propósito que los infantes, independientemente de sus condiciones y de las que lo rodean, tengan opciones integrales para su desarrollo, lo cual incidiría no solo en atacar a la pobreza, sino también en la generación de movilidad social (Molina et al. 2008,13-14).

Chile Crece Contigo parte de una sinergia y articulación interinstitucional en los distintos niveles territoriales, a través de la cual se ofrecen prestaciones de carácter universal y focalizado a los niños y niñas desde el período de gestación hasta su ingreso

al sistema escolar, etapa de prekindergarten (cuatro años), así como acompañamiento a sus familias, especialmente al 40% más pobre de la población, con un seguimiento personalizado durante este proceso (Bedregal y Torres 2013,4).

Chile Crece Contigo se constituye en una red integral de servicios que para sus intervenciones ha considerado cinco momentos vinculados al ciclo de vida del niño, que son: desarrollo prenatal, atención en el nacimiento de forma individualizada, cuidado integral del neonato hospitalizado, fortalecimiento del desarrollo integral del niño y niña; y servicios para infantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad (Aulicino y Langou 2015,41).

Esta intervención ofrece tres tipos de prestaciones, considerando el grupo objetivo, así: a) prestaciones para el 100% de los niños y niñas, relacionadas a temas de comunicación en el que destaca el Programa Educativo Masivo con espacios informativos, así como el fortalecimiento del marco legislativo; b) prestaciones para los infantes que se atienden en el sistema público de salud, destacan el *Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial*, que se considera la intervención eje que permite dar seguimiento a la trayectoria del desarrollo infantil y accionar las alertas para la entrega de las prestaciones diferenciadas y el *Programa de Apoyo al Recién Nacido*, que brinda apoyo a las familias a través de la entrega de un set básico de implementos para el recién nacido, así como sesiones educativas durante esta primera etapa; y, c) prestaciones específicas para aquellos niños y niñas que pertenecen a la población más vulnerable del país, incluido infantes con discapacidad, con servicios como salas cuna y jardines infantiles, acceso preferente a programas públicos y la entrega de un subsidio familiar otorgando de acuerdo con las necesidades detectadas (Ministerio de Desarrollo Social 2015,38-42).

En cuanto al modelo de gestión de *Chile Crece Contigo* la coordinación intersectorial se operativiza mediante la construcción de una red de apoyo y asistencia técnica que tiene como miembros indispensables a los ministerios de Salud y Educación, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, a nivel nacional estas instituciones conforman un consejo de ministros con un comité técnico intersectorial. También se cuenta con un apoyo a nivel regional a través de las Secretarías Regionales Ministeriales quienes dan soporte a las municipalidades de su circunscripción, así como los municipios con los delegados de los ministerios de Salud y Educación los cuales conforman la red básica comunal o la red básica ampliada que incluye a otros actores institucionales (organizaciones de la sociedad civil, oficina de

protección de derechos, etc.) que están a nivel comunal, todos estos actores vinculados a la primera infancia y cuyo propósito es encargarse de la implementación y prestación de servicios integrales para los niños y niñas de forma adecuada (Ministerio de Desarrollo Social 2015,47-50).

Capítulo tercero

Modelo de análisis: bajo la metodología NATO y modos de gestión para la acción intersectorial

Este capítulo analiza, en primer lugar, el modelo NATO, para determinar el grado de efectividad de los instrumentos de la política pública de primera infancia, que se traduce en la consistencia entre objetivos y medio de la misma. En un segundo momento, se trata los modos de gestión para la acción intersectorial que determinan su intensidad en función del modelo implementado en la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena.

1. Modelo: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO)

Se analiza la política pública de primera infancia con base en las tres escalas del modelo propuesto por Howlett, definidas en el capítulo 1, en el marco del proceso de toma de decisiones, según se muestra en la tabla 12. Desde un nivel macro, se aborda la política de desarrollo infantil desde los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, para luego considerar su adopción en el país a través de los objetivos que guían la política pública y que se manifiestan en la Constitución de la República y otros instrumentos legales. Además se hace una revisión del enfoque de la política de desarrollo infantil, en la Constitución de 1998 y sus implicaciones a partir de la carta magna de 2008.

A nivel meso, se realiza la descomposición de la política para definir la mezcla de instrumentos sustantivos y procedimentales a través de NATO, exponiendo los objetivos generales de la misma. Del mismo modo, en el nivel micro se detallan las calibraciones que se efectuaron a la política junto a los objetivos específicos del desarrollo infantil.

1.1. Nivel macro

Este nivel da cuenta del modo de gobernanza adoptado por un gobierno, cuyo estilo incide en la definición de la política pública, específicamente de la primera infancia. Hace referencia también a la instrumentación con lineamientos generales que permiten la construcción de metas y objetivos estratégicos y orientadores de política pública, para lo cual se considera el abordaje de la primera infancia desde una perspectiva internacional. Esta involucra los debates y paradigmas sobre esta temática en el que destaca lo señalado por la Declaración de Ginebra y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Tabla 12.
Niveles de instrumentación de la política pública de primera infancia en Ecuador

	Nivel Macro Sistema gobernanza	Nivel Meso Régimen de política	Nivel Micro Diseño técnico de las herramientas
Grado de abstracción	Elevado	Programático	Específico
Propósitos	Metas finales: Garantía del derecho del interés superior del niño (CDN Art.3) La no discriminación (CDN Art.2) El respeto a la opinión del niño (CDN Art.12)	Objetivos medios: Política pública de Primera Infancia Garantizar el desarrollo integral de la Primera Infancia a niños y niñas menores de 5 años (PNBV 2013-2017, objetivo 2.9)	Objetivos mediatos: Estrategia de Primera Infancia Incrementar el acceso a los servicios. Impulsar la calidad de los servicios. Fortalecer capacidad en familias y comunidad
Herramientas	Lógica de los instrumentos: normas que orientan la implementación Instrumentos: Constitución de la República del Ecuador, Convención de los Derechos del Niño	Mecanismos: instrumentos específicos para lograr los objetivos de un programa. NATO <ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo • Ley de Maternidad gratuita y atención a la infancia • Código de la Niñez y la Adolescencia • Agenda Social 	Calibración: ajustes específicos de los instrumentos para conseguir los objetivos de una política

Fuente: Adaptado Howlett, 2006.

Elaboración propia.

Trayectoria de los derechos de la infancia

Para contar con el contexto necesario sobre el abordaje a nivel macro de las políticas de primera infancia es indispensable remontarse a la concepción sobre el tema

entendida en el siglo XIX. Es en esta época en la que se empieza a debatir sobre los derechos de los niños, comúnmente invisibilizados y que vivían en condiciones de maltrato y pobreza.

En este orden de ideas, Philip Ariès (1987), considerado como el primer historiador de la infancia, en función de tratados anteriores relata que los niños durante esa época si bien existían, no eran considerados dentro una categoría social. Esta concepción marca una clara diferencia con la percepción y el trato actual de los adultos hacia la infancia en la que se da el reconocimiento de su fragilidad y necesidad de protección y cuidado (Piedrahita 2004,4).

Como punto de referencia histórico también está el escritor Julio Vallés y la trilogía de sus obras *El Niño*, *El Joven* y *El Insurrecto*, citado en (Galvis 2009,590), en donde se narra cómo, a principios del siglo XIX, los niños eran considerados pequeños adultos o incompletos y hace referencia a los continuos maltratos de los que eran objeto, así como su vinculación con una etapa llena de enfermedades y debilidades; hecho que, en principio, desató sentimientos de caridad hacia este grupo, pero que gracias a otros enfoques, desarrollados sobre todo en Europa y Norteamérica, cambió hacia una concepción que asegure a salvaguardar sus derechos dada su vulnerabilidad.

En este contexto, se inicia la conceptualización de infancia desde dos percepciones, a saber el niño dentro de la familia (en un ámbito privado) como un ser necesitado de cuidado, y, el niño como una persona que debe ser resguardada por el Estado y la sociedad, ya que, más tarde pasará a formar parte de la fuerza laboral y/o militar, así como económica de un lugar. Justamente bajo esta última premisa es que, a finales del siglo XIX, en Europa se promulgaron leyes para la protección especial de los niños en su lugar de trabajo y el derecho de los niños a una educación; esto dependía de la clase social de la que provenía el infante. Pese a estos avances, aún persistían sectores para los que las medidas, en favor de esta población, se ejecutaban más por los beneficios que se obtendrían de ellos en el futuro, que desde una perspectiva de derechos (Strauch y sobre Infancia, s. f. 7,8).

Es a partir del siglo XX que se fortalece la discusión sobre los derechos del niño, la misma que se afianza con la creación de la Liga de las Naciones –conocida más adelante como Naciones Unidas- instancia que el 16 de septiembre de 1924, durante su quinta Asamblea General, aprobó la conocida Declaración de Ginebra, que contenía cinco puntos, ampliados en 1948.

En 1959, las Naciones Unidas, tomando como referencia lo ya planteado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobó la Declaración de los Derechos del Niño, en la que se resalta el compromiso de que la sociedad debe entregar lo mejor de sí misma en todos los aspectos, para la infancia (Rojas 2007,135). Sin embargo, esta declaración presentaba dos limitaciones fundamentales, este instrumento no establecía obligaciones para los Estados parte de las Naciones Unidas y, tampoco consideraba los derechos individuales civiles y políticos de los niños, limitándose únicamente al reconocimiento de un nombre y nacionalidad (INNFA 2001,74).

Pese a estas declaratorias, en aquella época, la mayoría de países no estaban preparados a nivel normativo e institucional para la aplicación de las garantías a las que los niños tenían derecho, como seres humanos de forma igualitaria y por su situación de vulnerabilidad, de modo específico. Es así que, durante una década y a raíz del Año Internacional del Niño (1979), se trabajó una convención específica sobre los niños, documento que fue aprobado el 29 de noviembre de 1989 (Bruñol 1997,1).

Dicha Convención se presenta con un aspecto innovador ya que está planteada desde la doctrina de la protección integral en la cual el niño ejerce paulatinamente sus derechos, través de sus representantes legales. En este sentido, el niño pasa de ser considerado como un objeto sobre el cual se toman decisiones sin respetar su individualidad y dignidad humana, es decir pasar de una concepción adulto centrista a una en la que el niño es contemplado como una persona que puede en virtud de su nivel de madurez tomar decisiones (Yanes 2016,14).

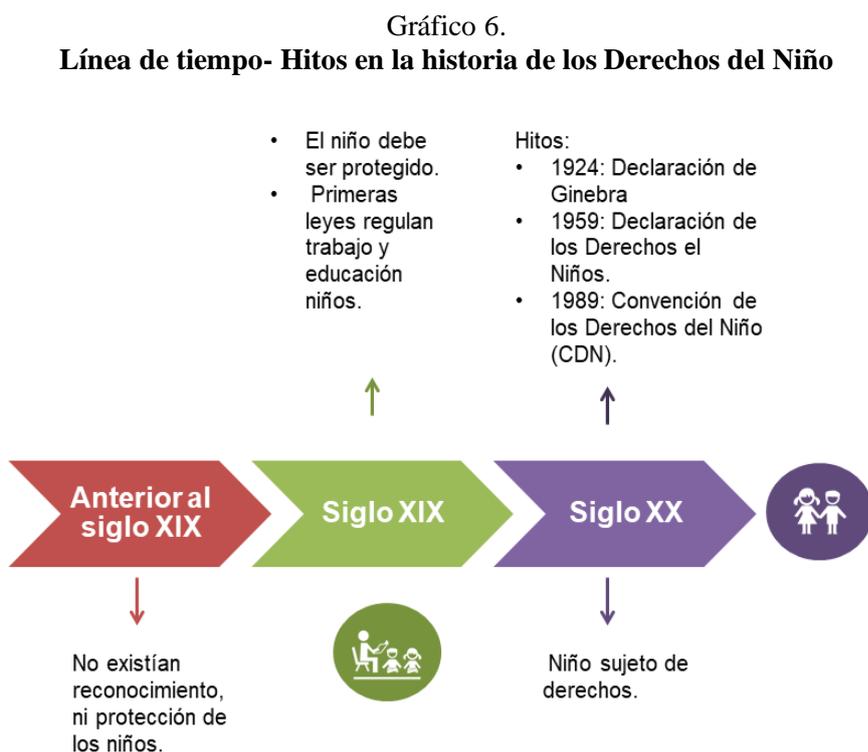
En la Convención de los Derechos del Niño se establecen cuatro principios rectores que orientan el cumplimiento de estos derechos, así tenemos:

- El principio de la no discriminación, relacionado con el artículo 2, mismo que promulga que no hay ninguna clase de justificación para un trato desigual a los niños.
- El principio de reconocer el interés superior del niño, de ahí que todas las acciones que se emprendan siempre deben tomar en cuenta como principal actor al infante, reforzándose los preceptos orientados a su protección y desarrollo de parte de las instituciones públicas o privadas y, de manera primordial, por el Estado; sobre todo, cuando los padres o cuidadores del infante no puedan hacerlo, así como poniendo un límite a la discrecionalidad de las acciones de estos actores respecto a los niños.

- El principio del derecho a la vida y al desarrollo integral de sus capacidades, establecidos en el artículo 6 de la convención.
- El principio de participación y a ser atendido, el cual se refiere a que los niños, tienen derecho a ser escuchados e involucrarse en las decisiones que les atañan, considerando su nivel de madurez, en concordancia con el artículo 22 de la Convención (UNICEF 2006^a,10-11,13).

Estos artículos resaltan que el principio rector que guía las acciones de la convención es aquel que hace alusión a la concepción del interés superior del niño, por lo tanto, es el referente para la emisión de normativa específica y políticas públicas para la niñez, además de ser aquella a través de la cual se limita en cierto modo el campo de acción de lo que se debería o se debe considerar como la mejor opción para buscar el bienestar de los niños.

A continuación se muestra, a manera de resumen, una línea del tiempo con los principales hitos en la historia de los derechos del niño.



Fuente: Estado Mundial de la Infancia- UNICEF, 2009.
Elaboración propia.

De igual modo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha reiterado, a través de su Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002, que el interés

superior del niño, por su alcance y al estar tan vinculado de manera intrínseca a los derechos fundamentales, es el precepto que prima a otros planteados en la Convención reconociendo así que los niños son titulares de derechos, además de sujetos de protección, sobre cuya base los Estados establecerán y ejecutarán acciones que permitan el desarrollo y aprovechamiento de las capacidades de los niños (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2002,64).

También es importante indicar los principales referentes normativos e instrumentos internacionales vinculados a la protección de derechos de los niños, mismos que se presentan a continuación, en la tabla 13:

Tabla 13.

Principales instrumentos internacionales de protección de derechos de los niños

Instrumento internacional	Entrada en vigencia	Autor
Declaraciones		
Declaración Universal de los Derechos Humanos	10 de diciembre de 1948	Asamblea General de las Naciones Unidas
Declaración de los Derechos del Niño	20 de noviembre de 1959	Asamblea General de las Naciones Unidas
Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño	30 de septiembre de 1990	Cumbre Mundial a favor de la Infancia
Declaración de los Derechos del Niño	20 de noviembre de 1959	Asamblea General de las Naciones Unidas
Convención		
Convención de los Derechos del Niño	20 de noviembre de 1989, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990	Asamblea General de las Naciones Unidas
Pactos		
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 de diciembre de 1966	Asamblea General de las Naciones Unidas
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	Asamblea General de las Naciones Unidas
Protocolo		
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía	20 de mayo de 2000: adoptada. Vigor el 18 de septiembre de 1990	Asamblea General de las Naciones Unidas

Fuente: Naciones Unidas, 2009.

Elaboración propia.

Finalmente, es importante destacar que la Convención es un documento a través del cual se orientan las políticas públicas de protección a los niños y niñas, que, según Emilio García Méndez citado en (INNFA 2001,102), se clasifican en cuatro tipos,

partiendo de la generalidad a la particularidad: a) políticas sociales universales o básicas, que incluyen educación y salud; b) políticas de ayuda social o protección; c) políticas socio-educativas; y, d) políticas instituciones que permitan el cumplimiento de los derechos procesales a través de la organización administrativa y judicial en los casos que un niño y/o niña lo amerite.

Adopción de los Derechos del Niño en Ecuador

Como se mencionó anteriormente la Convención de los Derechos del Niño (CIDN), partiendo del interés superior de los infantes, tiene como propósito promover el desarrollo pleno de niños y niñas, así como su protección integral. El 2 de septiembre de 1990, el Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano y el tercero a nivel mundial en suscribir la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aceptando el compromiso de protección integral, en el que se considera a los niños y niñas como sujetos de derechos.

Bajo la misma línea, se considera lo señalado en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, “el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos [...]”. Con base en este decreto se establece que en Ecuador, la Convención sobre los Derechos del Niño es parte del bloque de constitucionalidad y tiene jerarquía constitucional; es decir que prevalecerá sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico interno, siendo así el marco de referencia para el planteamiento de legislación, políticas y programas dirigidos a la protección de la infancia.

Al enfocarse en el nivel macro de abstracción dentro del análisis de los niveles de instrumentación de la política de infancia, se destaca que el objetivo principal, a partir del cual se desprenden los propósitos intermedios así como los medios e instrumentos de la política pública ecuatoriana, es garantizar los derechos de los niños y niñas, específicamente aquel relacionado con salvaguardar el interés superior del infante.

A continuación se establece la vinculación de este principio con el primer instrumento del bloque constitucional desde los medios para la instrumentación de la política pública, es decir la Constitución de la República del Ecuador.

En este sentido, el principio del interés superior de la niñez fue reconocido a nivel institucional en 1995, dentro las Reformas Constitucionales en la que destacaba la

supremacía de los derechos de los niños y niñas sobre los demás (INNFA 2001,80). Este enunciado, actualmente se menciona en el artículo 44 de la Constitución de la República y en artículo 11 del Código de la Niñez y Adolescencia que destacan la necesidad de una atención integral a los niños y niñas, con la intervención del Estado, la sociedad civil y la familia, a fin de que los menores puedan ejercer sus derechos. Esto implica que, a pesar de que este principio no esté desarrollado conceptualmente, establece con claridad su prevalencia al momento de direccionar las acciones conjuntas que permitan el tratamiento de los asuntos que afecten a los infantes.

Adicionalmente, es importante recordar que tanto en la Constitución de 1998 como en el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2003, ya se consideraba el interés superior del niño.

Sí bien el concepto de interés superior del niño se podría ver como una acepción, hasta cierto punto, ambigua, ya que está determinada por quien la ejerza dejando de lado las preferencias de los infantes, sobre todo de aquellos que al no contar con un ambiente apropiado no han podido desarrollar un criterio asertivo, su estipulación dentro del marco constitucional y otras normativas como el Código de la Niñez y Adolescencia demuestran el compromiso del país para la adopción de medidas legislativas y políticas para la aplicación de la Convención dentro del sistema de gobernanza que se dispone a nivel macro.

Sin embargo, aún se deben considerar algunas recomendaciones que en este sentido ha emitido el Comité de los Derechos del Niño, que en su informe periódico sobre el cumplimiento de los derechos del niño (2017), señala que para la vigencia plena de este principio es necesario se formulen procedimientos puntuales y criterios que sirvan de modelo y que permitan, al personal vinculado a los niños y niñas, generar una correcta implementación (Naciones Unidas 2017,7).

De igual manera es importante destacar que el principio de interés superior domina el escenario nacional e impulsa cambios en favor de la niñez, gracias a la movilización social y a la participación y apoyo de varias organizaciones como UNICEF; el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, y la misma sociedad civil.

Hacia un modelo garantista de derechos: Constitución de Montecristi

La década del 90 fue un período de gran actividad y empuje para las acciones relacionadas en beneficio de la niñez ecuatoriana, convirtiéndose en el preámbulo para

la aprobación de varios instrumentos de orden normativo, como la Constitución de 1998 en la cual efectivamente se acepta por primera vez la responsabilidad del Estado en cuanto a la atención preferente que deben recibir los infantes como parte de un grupo vulnerable (Artículo 47).

En todo caso es importante recordar que durante esta época el enfoque en la atención a la primera infancia por parte del Estado era cubrir brechas como la de familias disfuncionales o familias en las que la mujer comenzaba a trabajar y, por lo tanto, necesitaba un lugar de cuidado que le facilite su inserción en el campo laboral. En contraposición a la concepción actual que se inclina más por un rol del Estado que da atención a los niños y niñas por serlo y que, por lo tanto, debe cuidar de ellos para asegurar que tengan el mejor desarrollo (E-5, 2018, entrevista).

Continuando con el marco normativo es fundamental el reconocimiento que se hace de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos (Artículo 49) y la obligación del Estado de entregar las garantías para la entrega de salud, alimentación, educación y cuidado diario a los infantes (Artículo 50), lo que sin lugar a dudas marca un antes y un después en el abordaje de las políticas públicas para la primera infancia.

El marco constitucional de 1998 estableció también la corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad para el cumplimiento de los derechos de la niñez, y la priorización de acciones visibilizadas en políticas públicas y programas a favor de esta población, bajo los principios orientadores vinculantes detallados en la Convención de los Derechos del Niño, y que ya fueran ratificados por el país en 1990 (INNFA y MBS 2001,1).

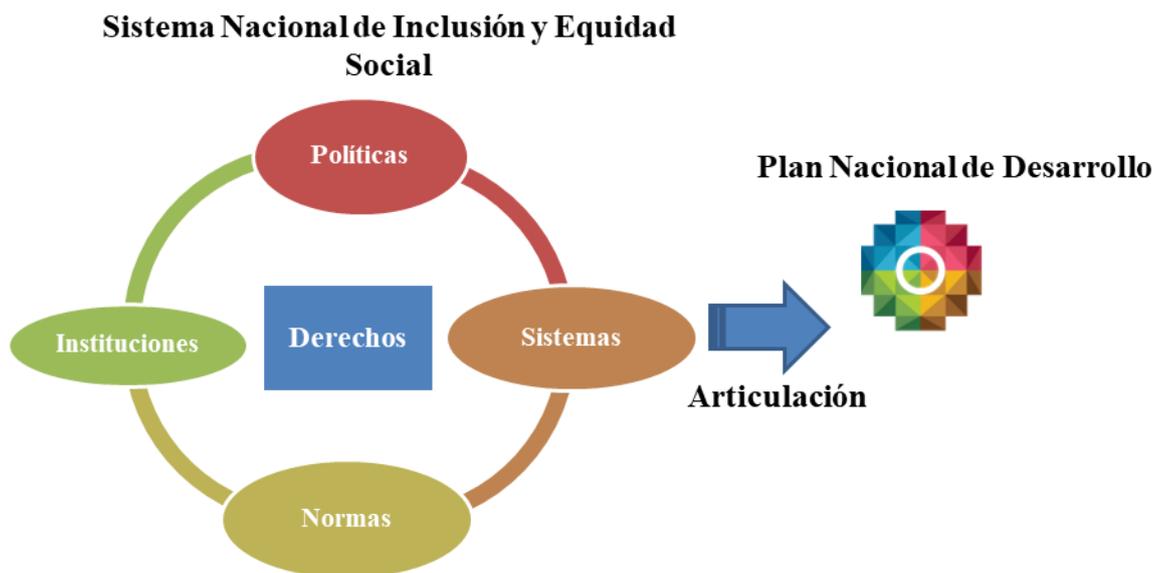
Por su parte, la nueva Constitución de 2008, se forjó en medio de un ambiente cargado de esperanza y en busca de reivindicaciones sobre todo de grupos sociales, que vieron en este carta magna la oportunidad de crear un nueva institucionalidad y el marco para la exigibilidad de derechos de sectores históricamente excluidos y relegados, como el pueblo indígena, afro, discapacitados, entre otros.

De manera específica en este marco constitucional, las niñas y niños están considerados dentro del grupo de atención prioritaria por parte del Estado (Artículo 35), haciendo un sutil, pero contundente distanciamiento de lo ya enunciado en la Constitución de 1998, cuyo tratamiento, respecto de esta población, estaba dentro de los grupos vulnerables, lo que implicaba una cierta tendencia de atención a desprotegidos e indefensos, en lugar de lo que son: sujetos de derechos a favor de los cuales el rol del Estado, la familia y la sociedad debe ser la de garantes de su cumplimiento.

Efectivamente, la triada para apuntalar el desarrollo infantil integral de la niñez debe ser en un ambiente lleno de amor, cuidado y protección que le permita potenciar sus habilidades, en la que se incluye el Estado, la sociedad y la familia y que debe plasmarse en la implementación de políticas intersectoriales (Artículo 44). La corresponsabilidad de los tres actores señalados ya se mencionaba en la Constitución de 1998; sin embargo, una inclusión importante, y que muestra el carácter holístico e incluyente de la Constitución de Montecristi, es señalar que la problemática en torno a la niñez requiere de políticas intersectoriales por la complejidad de la misma en su tratamiento.

Otra de las incorporaciones dentro del nuevo orden constitucional de 2008 que alteraron la institucionalidad y las relaciones establecidas desde el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA) fue la creación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, ya mencionado anteriormente, el cual se convierte en el mecanismo a través del cual se conjugan políticas, sistemas, normas e instituciones, para el cumplimiento de la exigibilidad de los derechos, alineados al Plan Nacional de Desarrollo, lo que en sí lo convierte en un mecanismo que facilita la articulación e intersectorialidad, como se muestra a continuación:

Gráfico 7.
Elementos que conforman el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social



Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2009.
Elaboración propia.

El actual marco constitucional y la configuración del mismo se rige por un componente de centralización que gira en torno al Ejecutivo, situación que se refleja en la concentración de la rectoría de la política pública en los Ministerios de Estado, función otorgada en el artículo 154, lo cual en la práctica no ha permitido la elaboración y afianzamiento de sistemas locales en favor de la niñez (Organizaciones y personas de la sociedad civil del Ecuador 2016,8).

Frente a la dispersión y atomización de los servicios para desarrollo infantil, con diferentes concepciones y proveedores dado durante el período anterior al 2008, el empoderamiento del Estado y la construcción de una nueva institucionalidad a partir del Ministerio de Inclusión Económica y Social como actor principal, se han establecido orientaciones y parámetros técnicos para las prestaciones de desarrollo infantil que decantaron en la emisión de las Normas Técnicas de los Servicios de Desarrollo Infantil Integral en 2014.

Actores y objetivos de la política de primera infancia

A partir del nuevo orden constitucional de 2008, la declaratoria del desarrollo infantil como prioridad nacional (2012) y la reforma en el modelo de organización y gestión del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2014), por medio del cual éste asume la rectoría de las políticas de desarrollo infantil, se ha consolidado una serie de acciones que reconocen lo trabajado durante décadas por movimientos sociales en favor de la niñez.

Considerando el carácter integral que requiere esta política para su implementación se definió la necesidad de intervención de una variedad de participantes, lo que aseguraría su plena ejecución, los mismos que constan dentro del marco constitucional vigente que en su artículo 44 establece “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”. De los tres actores identificados, el más importante, sin duda, es la familia. A continuación una visión detallada de cada uno de ellos.

La familia, entendida en primer orden como la madre y el padre, es la responsable principal de la crianza de las niñas y niños, desde su concepción y durante las diferentes etapas de su ciclo de vida, lo que implica que este entorno debe velar por el desarrollo integral de los infantes en tanto logren su autonomía. Adicionalmente, se

pueden incluir en esta labor a la familia ampliada, entendida como los familiares cercanos, sobre todo en la ausencia de cualquiera de los progenitores, estas personas no podrán eludir su labor aunque no vivan en el mismo hogar. En este sentido, se hace necesaria la intervención estatal, a través de políticas sociales que aseguren que tanto la madre como el padre vivan en condiciones que les permitan cumplir con su rol en todos los ámbitos ante sus hijos.

El segundo actor es el Estado, cuya intervención tanto a nivel central y territorial se da a través de las diferentes instituciones que cumplen un rol específico dado por el marco legal vigente que las rige, según se especificó en la tabla 10, del capítulo segundo. Aquí destacan las instituciones relacionadas como el MCDS, entidad que, según lo establece el Decreto No. 117-A de 15 de febrero de 2007¹, tiene como función el proponer y articular la formulación y ejecución de las políticas y acciones de las instancias que forman parte del Consejo Sectorial de lo Social. El mismo decreto señala, dentro de esta intervención, como coordinados vinculados directos al MIES, como rector de la política de desarrollo infantil integral para niños de cero a tres años; al Mineduc, como rector de las políticas de educación específicamente de educación inicial para niños de tres y cinco años; y al MSP, como prestador de los servicios de salud a lo largo del ciclo de vida.

A nivel local la responsabilidad recae sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) provinciales, municipales y parroquiales, así como en las organizaciones de la sociedad civil incluida la iglesia, que a través de convenios de corresponsabilidad brindan los servicios de desarrollo infantil.

Finalmente, está la comunidad, que incluye a las organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y ciudadanía en general que conforman el entorno donde se desarrollan las niñas y niños.

Los diferentes actores que inciden, de manera directa e indirecta, en el desarrollo infantil temprano, cuentan con un grupo de competencias específicas, establecidas en el marco de la Política de Desarrollo Infantil Integral, para fortalecer las acciones en favor de niñas y niños (MIES 2013,61), cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y niños de hasta tres años, con lo se pretende incidir en la calidad

¹ Mediante el Decreto No.7 de 24 de mayo de 2017 el MCDS, se transformó en Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, aunque su función de coordinación y concertación de la política de los ministerios que formaban parte del Consejo Sectorial de lo Social fue asignada al Consejero de Gobierno o Ministro designado por el Presidente de la República.

de vida de sus familias. El ente rector de esta política es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES 2013,70).

También existe la Política Pública de Primera Infancia, cuyo objetivo es “garantizar el desarrollo integral de la Primera Infancia, a niños y niñas menores de cinco años”, según se establece en el PNBV 2013-2017 en su numeral 2.9 (Senplades 2013,127).

La Constitución de 2008 señala al Ministerio de Educación como el organismo que define a la educación inicial como el primer nivel del sistema educativo, éste está guiado por la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2012) en su artículo 40 indica que los niños y niñas de tres hasta los cinco años deberán tener acceso de manera obligatoria al nivel de educación inicial (Asamblea Nacional 2011).

Para vincular lo mencionado con la normativa en favor de la niñez a continuación se destacan las políticas de protección integral de la niñez ya establecida en el CNA (2003):

Tabla 14.
Políticas de protección integral

Políticas	Objetivo que busca
Políticas sociales básicas	Brindar servicios universales: educación, salud, nutrición, vivienda, protección a la familia
Políticas de atención emergente	Dar servicios enfocados a niños y adolescentes en circunstancias de extrema pobreza, o crisis económica y/o social
Políticas de protección especial	Preservar y restituir derechos de niños y adolescentes que estén en situaciones de peligro, violencia o maltrato
Políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos	Asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes, a través de protección de derechos o la justicia especializada
Políticas de participación	Promover la construcción de ciudadanía

Fuente: Adaptado Código de la Niñez y de la Adolescencia, 2003.

Elaboración propia.

La política para la primera infancia guarda estrecha relación con todas las políticas de protección integral, aunque en mayor o menor grado, dada la especificidad en su abordaje, es así que existe una política de protección especial que aborda la temática más a fondo y cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Al realizar el análisis cruzado entre la teoría y la práctica, la política de primera infancia se cataloga como del tipo *bottom-up*, pues si bien la rectoría es centralizada y está cargo del Ejecutivo, requiere del contingente de diferentes entidades del gobierno central para su plena implementación, como los gobiernos autónomos descentralizados, las organizaciones de la iglesia y no gubernamentales con los cuales se mantienen

convenios para el funcionamiento de los servicios de desarrollo infantil. Estas actividades implican que otro de los papales del Estado abarca el control y seguimiento, la evaluación y la asistencia técnica y capacitación.

Adicionalmente, como se mencionó en el recuento histórico del tratamiento de esta política, gran parte de los avances logrados y su visibilización cambió de un enfoque de niños objeto de intervención a sujetos de derechos, y su inclusión en la discusión gubernamental e incorporación en la agenda pública fue construida desde la sociedad civil con el llamado movimiento por la niñez, por lo que existe una gran variedad de actores involucrados que son ajenos al Estado y que aportaron y aportan con recursos humanos, financieros y/o técnicos para la ejecución de acciones en beneficio de la infancia.

1.2. Nivel meso

Para continuar con el desarrollo metodológico de esta investigación se establece el espacio de la política pública de primera infancia que corresponde a un estadio político complejo que se fundamenta en su tratamiento, ya que, existen diferentes agencias y programas, así como la participación de otros niveles de gobierno y de la sociedad civil que interactúan a través de relaciones tipo *top-down* y *bottom-up* en donde las decisiones acerca de la política pública se toman desde una instancia ministerial, lo que implica una dinámica de arriba hacia abajo; mientras que, en territorio la vinculación directa de los usuarios de los servicios genera fuerzas de abajo hacia arriba que retroalimentan la construcción de la política y que hacen de ella una experiencia *bottom-up*, según se muestra en la tabla 15.

Tabla 15.
Espacios de la Política Pública

	Número	Agencias involucradas	
		Uno	Varias
Programas Involucrados	Uno	Espacio político simple	Espacio político burocrático cruzado
	Varios	Espacio político intraburocrático	Espacio político complejo: <i>Política de primera infancia</i> <ul style="list-style-type: none"> • MCDS: coordinación de políticas intersectoriales vinculadas a primera infancia • MIES: programas de desarrollo infantil

	Número	Agencias involucradas	
		Uno	Varias
			<ul style="list-style-type: none"> • MINEDUC: programas de educación inicial • MSP: programas de tamizaje neonatal • GAD provincial, municipal y parroquial: entre servicios desarrollo infantil a través de convenios • Organizaciones sociedad civil e iglesia, prestan servicios de desarrollo infantil

Fuente: Adaptado Howlett et al. 2006.
Elaboración propia.

Instrumentos de la política de primera infancia (NATO)

La política pública de primera infancia está conformada tanto de instrumentos sustitutivos como procesales, lo que se explica debido a su naturaleza compleja ya que tiene una alta intervención de organismos no gubernamentales tanto en su replanteamiento como en su implementación.

En este sentido, para el presente caso de estudio se señalan como instrumentos sustantivos, por ejemplo, los lineamientos dados por el Ministerio de Trabajo en cuanto al establecimiento de guarderías infantiles en empresas que tengan cincuenta o más empleados, cuya acción guarda relación con la cantidad de servicios de este tipo, tanto públicos como privados, que se ofertan para niñas y niños.

Por otra parte, como herramientas procesales acotadas a la presente investigación, se apunta a manera de ejemplo la promulgación del Acuerdo Interministerial No. 0015-14, del 30 de julio de 2014, que trata sobre la normativa para la autorización de funcionamiento de entidades particulares, fiscomisionales y públicas para la prestación de servicios de desarrollo integral para la primera infancia, los mismos que ofertan atención a niñas y niños de cero a cinco años de edad. Este acuerdo promueve la creación de servicios de desarrollo infantil, al establecer reglas claras para su funcionamiento y, a su vez, limita a que nuevos actores se incluyan, debido, principalmente a los requisitos que este involucramiento implica.

En este contexto, la política se divide en cuatro recursos que se analizan a continuación:

Instrumentos de información

Para realizar el análisis respectivo, se han dividido los instrumentos de información en dos ámbitos: a) la información necesaria por los tomadores de decisión

para el diseño de la política; y, b) la información que se origina a partir de la ejecución de la política.

En relación al primer espacio, se considera que para su formulación la política de primera infancia requirió de un consenso en su orientación, el cual partió de un principio de garantía de derechos amparado en la Constitución de 2008, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y la Agenda Social 2009-2011; los mismos que permitieron establecer ejes de acción, que después fueron actualizados con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Adicionalmente, este proceso incluyó un análisis de las formas institucionales y de coordinación para trabajar de modo articulado entre los principales actores involucrados, acostumbrados a un enfoque sectorial.

Se inició con un análisis de la situación en la atención a la infancia, considerando en primer momento la noción de desarrollo infantil con base en los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, para esto se revisaron varios estudios y la literatura internacional que brinda fundamentos sobre los beneficios de los programas de desarrollo infantil.

Así mismo se consideraron los estudios sobre desarrollo infantil realizados en el país y que permitieron dar los fundamentos principales en el planteamiento de la política pública. Tomando en cuenta, además que han existido, en términos generales, diferentes enfoques en la prestación de servicios de desarrollo infantil, mencionados en el capítulo dos, que se resumen en: a) período de 1960-1980 en donde primaba el tratamiento de los derechos de los niños con un sentir de beneficencia y sin presencia del Estado; b) período de 1980-2006 en el que el desarrollo infantil se insertó en la agenda pública, pero con servicios atomizados entregados por diferentes actores, sin coordinación; y, c) período 2007 hasta la actualidad, que toma como base la Constitución de 2008 y recupera la institucionalidad del Estado en la prestación de servicios.

Entre los análisis relevantes que permitieron la construcción y sirvieron de fundamento para la política de primera infancia se encuentra el denominado *Desarrollo Cognitivo en Niños Pequeños en Ecuador: roles de la riqueza, la salud y la crianza*, elaborado por Paxson y Schady, entre 2003 y 2004, que concluye que las políticas y programas deben enfocarse en mejorar la salud de los niños por su vinculación con el desarrollo cognitivo. También entre los años 2003-2004 se realizó un estudio para determinar el desarrollo neuroconductual vinculado a las condiciones socio-

demográficas y nutricionales de los niños de la región andina nororiental, el mismo que confirma los resultados del estudio anterior (Soliz 2011,21-24).

Finalmente, destaca la *Evaluación de los Programas de Desarrollo Infantil*, ejecutado en 2008 por el MCDS que comparaba las intervenciones ejecutadas desde los centros de desarrollo infantil (CDI) versus la modalidad de visitas domiciliarias (CNH) considerando la efectividad en la estimulación recibida, así como los impactos en los temas nutricionales de los programas FODI, INNFA y ORI y, de esta manera, determinar el desarrollo infantil en los aspectos cognitivo, motor y social. Este estudio dio como resultado que los niños y niñas que asistían a la modalidad de CNH tenían un mejor desarrollo en todos los aspectos analizados, pero a la vez estos niños provenían de hogares con mejores circunstancias de nutrición, entorno familiar y estimulación, situaciones que los colocaban en un perfil de menor vulnerabilidad en relación con sus pares que asistían a los CDI (Soliz et. al. 011,25-26).

Ahora bien, para continuar con la definición de la política pública de primera infancia, se realizó un diagnóstico de la situación de niñas, niños y sus madres, para lo que se emplearon, entre otros, los sistemas de información existentes en el MCDS, los cuales mejoran la identificación de los hogares ecuatorianos, su clasificación y determinación de las prestaciones sociales a las cuales pueden acceder. A continuación se detallan estos sistemas:

Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), presenta indicadores sociales a partir de censos, encuestas, registros administrativos y los une en un software informático de libre acceso y fácil empleo, el cual cuenta con un módulo específico para compilar información estadística referida a la situación en la que viven los niños y niñas del país, conocido como el Sistema de Indicadores Sociales sobre Niños, Niñas y Adolescentes (SINIÑEZ).

A través del SIISE, que en 2017 se convirtió en el Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador, se pueden consultar datos importantes para conocer el Estado de la niñez, entre los más relevantes están:

- Ámbito demográfico: población menor de cinco años en relación a la población total, porcentaje de niños que viven en hogares pobres por ingresos.
- Ámbito de salud: prevalencia de desnutrición crónica infantil, tasa de mortalidad infantil.

- **Ámbito de educación:** población de hasta tres años que participan en programas públicos de desarrollo infantil y niños de tres a cinco años matriculados en educación inicial.

Otro de los sistemas de información es el Registro Social (RS) instrumento de focalización que levanta datos con información socioeconómica y demográfica de los hogares y, mediante índices de bienestar, los califica para determinar a qué programas sociales y/o subsidios pueden acceder. Entre los años 2008 al 2011, el RS realizó el levantamiento de información de los hogares mediante el barrido de parroquias identificadas como de alta pobreza, para luego pasar a la recolección de datos a través de visitas por demanda; en tanto que el último levantamiento del RS realizado en 2013 y 2014 utilizó para el efecto dispositivos móviles (MCDS, RS 2014). En el presente caso de estudio, lo indicado aporta información para conocer a las familias pobres con hijos menores de cinco años que podrían acceder a servicios de desarrollo infantil o educación inicial.

Finalmente, se encuentra el Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS) como instrumento de política pública para optimizar recursos y planificación de políticas sociales, mediante el intercambio y consolidación de información entre las bases de datos de los principales programas sociales, instituciones del Estado y gobiernos locales (León 2017,53).

Dado que esta base entrega información individualizada e histórica sobre las personas que han recibido o acceden a un beneficio social, ésta permitiría, en función del caso de estudio, establecer la cantidad de niños que acuden a los servicios institucionalizados o domiciliarios que ofrece el MIES y saber si sus madres perciben, por ejemplo, otro beneficio como el Bono de Desarrollo Humano (BDH).

Se cuenta con estos sistemas de información a nivel global, los mismos que se nutren de los datos obtenidos a través del Censo como el de Población y Vivienda, cuya última actualización fue en el 2010, o las encuestas nacionales como: la Encuestas Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y la de Condiciones de Vida (ECV), así como los registros administrativos de nacimientos y defunciones, emitidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Entre los datos más importantes para la delimitación de la política pública se encuentra la población objetivo de la intervención, así, con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (INEC) se establece que en Ecuador existen 1'460.264

niños que representan el 10,1% de la población total, porcentaje que ha disminuido, ya que, en el año 1982 este correspondía al 15%. A pesar de la tendencia a la baja es necesario calibrar las políticas públicas para asegurar el desarrollo óptimo de este grupo etario.

Así mismo, entre 2007 y 2009 se registró una decrecimiento porcentual del 2% en el número de niños y niñas menores de cinco años que vivían en situación de pobreza, es decir, del 47,6% al 45,8% (INEC-ENEMDU, 2006-2009), esta cifra indica que todavía existen aproximadamente 655.000 niños y niñas que viven condiciones de pobreza, lo que, como evidencia la literatura, influye negativamente en el desarrollo infantil integral de los infantes.

La desnutrición es uno de los factores de salud que afectan en mayor nivel a las niñas y niños de cero a cinco años de edad esta limita no solo el crecimiento físico sino intelectual de los pequeños y pone de relieve el grado de salud de las familias, vinculado a su seguridad económica. Según la Primera Encuesta Nacional de la Niñez y la Adolescencia (ENNA), en 2010, el 23% de los infantes de este grupo presentan indicios de desnutrición crónica o baja talla para su edad (Escobar y Velasco 2010,72).

En cuanto al componente de educación inicial la ENNA señala que solo el 8% de la población infantil asistía a los servicios de educación pre-escolar. Este porcentaje demuestra que la importancia de esta etapa está invisibilizada, en contraposición a los estudios a nivel mundial que indican que durante este período el infante aprende a través del juego ciertas habilidades para alcanzar su autonomía que le ayudarán durante su vida adulta. Estos argumentos fueron la base para que este factor sea considerado en la política de desarrollo infantil.

En función del diagnóstico inicial y del marco constitucional vigente, así como su enfoque de una política social incluyente, que permita reducir las diferencias sociales, se priorizó la expansión de coberturas y la construcción de modelos de gestión y prestación de servicios en territorio, lo cual se evidenció en la creación del Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INFA), en 2008. Esta entidad unificó los programas de desarrollo infantil existentes en esos momentos (ORI, FODI, mencionados en el capítulo dos).

En este contexto, en 2010, el Consejo Sectorial de lo Social (CSDS) impulsó la creación del Comité Técnico Intersectorial, encargado de elaborar la Estrategia de Desarrollo Infantil Integral (EDII) que dio paso a la priorización de la política de primera infancia, basada en la calidad y cobertura de servicios de desarrollo infantil,

bajo un modelo de gestión articulado (MCDS 2017,58). Esta instancia impulsó el primer documento de la Estrategia de Desarrollo Infantil Integral 2011 con base en los lineamientos mencionados y que, luego, se adaptaron y retroalimentaron en función de los avances y nuevos retos de la agenda pública, que después pasaría a ser la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena.

Con relación al segundo punto a abordar en relación a los instrumentos de información para la ejecución y evaluación de la política pública de primera infancia, estos son analizados con base en los insumos que se proveen desde los propios generadores de los servicios, así como los que trabajan desde otras instancias y que permiten evaluar el cumplimiento de las metas propuestas.

Así, este análisis se enfoca en los sistemas de información que manejan los prestadores de servicios que son MIES, Mineduc y MSP que tienen como propósito contribuir a la toma de decisiones, planificación de intervenciones y asignación de recursos; así como coordinar acciones sectoriales e intersectoriales a través del MCDS, enfocadas en la población objetivo correspondiente a este estudio.

El MSP cuenta con el Sistema de Vigilancia Nutricional (SIVAN), que consolida la información de datos de las atenciones de salud efectuadas y del estado nutricional de la población, enfocándose en mujeres embarazadas, en período de lactancia, recién nacidos y niños menores de cinco años, a través de las visitas periódicas a las unidades operativas del MSP que debe realizar la mujer embarazada o la madre con su hijo o hija, las mismas que permiten recabar indicadores de peso, talla relacionados a la edad de los infantes (medidas antropométricas) y hemoglobina.

Es importante mencionar la implementación del sistema de Registros Vitales (REVIT) que consiste en la asignación, desde el nacimiento, de un identificador único al infante, para a largo plazo, realizar el seguimiento y monitoreo nominal a los niños. La iniciativa surgió de acciones coordinadas entre el MCDS, el MSP y el Registro Civil, siendo esta última institución la que maneja este sistema.

El MIES tiene el sistema integrado de información SIIMIES, a través del cual se ingresan datos a nivel nacional sobre los servicios que el MIES provee, con lo cual entre otros se obtiene información sobre el número de niños y niñas atendidos, en las diferentes modalidades de atención: *Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV)* y *Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)*, las unidades de atención establecidas, estructurados a nivel zonal y distrital y que son relevantes para la presente

investigación. Así se presentan, a continuación, las coberturas de los servicios de desarrollo infantil de 2008 a 2014.

Tabla 16.
Evolución de la cobertura de servicios de desarrollo infantil

Año	Desarrollo Infantil Integral*		
	CIBV	CNH	TOTAL
2008	500.000*		500.000
2009	500.914*		500.914
2010	514.604*		514.604
2011	483.867**		483.867
2012	112.372	313.371	425.743
2013	91.761	212.767	304.528
2014	94.422	213.329	307.751

Fuente: Inclusión Social: MIES-SIPI/MIES Coordinación de Planificación (2010-2013) /MIES/CGGE/DIT/SIMIES (2014).

*Datos de DAINA, ORI, INFA y FODI

**Datos globales INFA

Elaboración propia.

El cuadro anterior muestra el número de niños y niñas atendidos en los servicios de desarrollo infantil, a lo largo de los años. Estas cifras revelan que durante el período 2008 a 2011, dada la variedad de programas existentes, no se contaba con una desagregación entre las modalidades de atención en centros infantiles y atención domiciliaria a familias. Además cabe anotar que hasta el año 2012 los usuarios de estos servicios, comprendían a niños y niñas de cero hasta cinco. Esta situación explica la disminución de la cobertura a partir del año 2013, año en el que los servicios estaban dirigidos solo a niños y niñas de cero a tres años, pues los infantes desde los tres hasta los cinco años pasaron a los servicios de educación inicial provistos por el Mineduc, en el marco de la política pública de primera infancia.

La información recabada por el MIES solo correspondía a los servicios de desarrollo infantil públicos, lo que no permite un análisis completo de la situación de los infantes y conocer si están o no siendo atendidos.

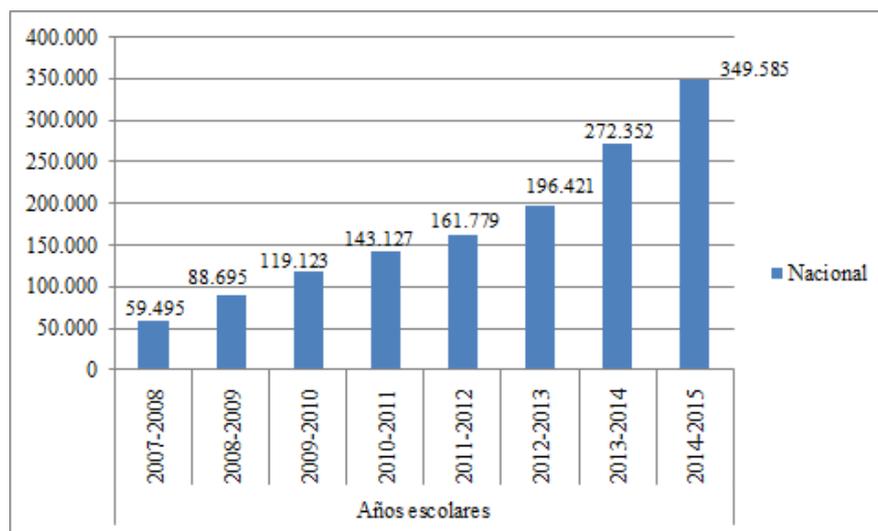
Por su parte, el Mineduc cuenta con el Archivo Maestro de Instituciones Educativas Públicas y Privadas (AMIE) por medio del cual se obtienen datos sobre estudiantes, directivos, oferta educativa, entre otros, de los diferentes niveles educativos. Entre los servicios analizados están las instituciones que tienen servicios de cero a cinco años y desde el cual se puede establecer el número de niños que asisten a

los servicios de educación inicial en los diferentes sostenimientos (fiscal, fiscomisional, municipal y particular).

Adicionalmente, está el Sistema de Control del Crecimiento y Estado nutricional de los niños y niñas del nivel Inicial (SICENEI) a través del cual los docentes realizaban tomas de peso y talla a los niños y niñas, al inicio y fin del año académico. Los datos eran ingresados y servían para coordinar acciones para el seguimiento y monitoreo de casos de alerta, con el centro de salud correspondiente.

En este contexto, se presenta la matriculación de estudiantes a nivel nacional en el nivel de educación inicial desde el 2007 al 2014, en donde se evidencia que esta ha crecido año tras año, sobre todo, entre 2007 y 2008 con un incremento 49%, por lo que establece la prioridad dada a esta intervención por parte del gobierno, variación que se muestra en el gráfico 8:

Gráfico 8.
Total de estudiantes matriculados en educación inicial a nivel nacional: 2007-2014



Fuente: Registro Administrativo del Ministerio de Educación 2007-2014.
Elaboración propia.

En la presente investigación se analizan los instrumentos de información para la evaluación de la política generada desde otras instancias, es así que se marca como referente la meta propuesta en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, vinculada de manera particular a primera infancia y que corresponde a la meta 2.6 “Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niñas y niños de cinco años en situación de pobreza y alcanzar el 65% a nivel nacional”.

Al respecto, según el análisis realizado en el Informe de Seguimiento a las metas del PNBV 2013-2017, esta es una meta que no puede ser evaluada porque no existe la

información necesaria para el efecto, ya que, los datos de cobertura solo correspondían a los servicios entregados a nivel público, cuando el indicador era a nivel nacional. Además se menciona la necesidad de mejorar los registros administrativos para contar con la cobertura a niños y niñas en situación de pobreza (Senplades 2014,19).

Así mismo, la SENPLADES a través de su Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, realiza análisis sobre programas y proyectos priorizados, cuyos resultados constituyen un insumo para el ajuste de la política pública y, con ello, de las intervenciones estatales.

Análisis de las fallas de implementación

Al entender los sistemas de información como un factor decisivo para la implementación de las políticas sociales, se observa que aunque se han desarrollado y fortalecido en muchos casos, aún existen aspectos que impiden contar con información oportuna y adecuada.

Así se observa que los datos generados por los sistemas de información de los ministerios relacionados con los servicios de salud, desarrollo social y educación inicial, que sirven de insumo para los hacedores de la política de primera infancia, parten de información sectorial y que corresponde al ámbito de sus competencias; sin embargo, si se considera que el enfoque de la política considera a los niños y niñas como el foco de la intervención, el contar con datos dispersos no contribuye a una atención integral al infante.

Lo indicado, es ratificado por una de las entrevistadas quien señala que, sobre todo por el celo institucional, cada sector aún se mantiene aislado y no es posible generar interfases e integración de los sistemas de información. Por tanto es necesario hacer un análisis de estos datos no solo para la toma de decisiones, sino para el control que debe existir desde la ciudadanía, así como para generar evidencia a través de la documentación de las acciones, la misma que permita mejorar, incrementar, ajustar y rendir cuentas ante la sociedad (E-1, 2018, entrevista).

Además, es imprescindible que estos mecanismos de recolección de información sectoriales sean fortalecidos e incluyan un proceso de validación para asegurar su confiabilidad. En el caso específico del MSP es necesario se promueva la creación de un sistema integral que incluya a todos los servicios del sistema de salud, para una homologación en los estándares en la información recolectada, pues ahora se dispone de

sistemas independientes que funcionan en virtud de las necesidades operativas de cada dependencia de esta institución.

En ese sentido, una de las personas entrevistadas opina que una mejor información generaría mejores evaluaciones de impacto y establecería resultados reales en el desarrollo infantil de los niños y niñas del Ecuador, no solamente en los indicadores de peso y talla, sino también, en lenguaje y desarrollo sensorial, así mismo determinaría la preparación que tienen los niños cuando ya entran en la etapa escolar (E-1, 2018, entrevista).

Con herramientas como el Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS), de algún modo se puede conocer el entorno en el que se desarrollan los niños y niñas, pero la meta, que aún está en construcción, es contar con los mecanismos para un seguimiento nominal, lo que significa dar acompañamiento individuo por individuo a lo largo de su infancia y conocer si cada menor recibe el paquete de servicios que le asegurarán un desarrollo pleno e integral.

Si bien el RS trató de unificar de alguna forma las prestaciones sobre todo en población vulnerable:

No se tiene al momento como Estado un registro único que represente las prestaciones garantizadas para la población vulnerable; es decir, se necesita un seguimiento nominal, para monitorear al niño desde el vientre materno hasta sus primeros años, saber qué prestaciones recibió y si éstas fueron oportunas. Incluso sin esta herramienta es difícil hablar de aumento de cobertura ya que eventualmente se tendría una atomización de servicios sin un impacto real en la calidad de vida de los niños (E-4, 2018, entrevista).

Además, es necesario implementar herramientas de monitoreo de los avances alcanzados a todo nivel institucional para medir la articulación intersectorial, es decir “el trabajo conjunto de todos los sectores involucrados en la política de primera infancia, así como los sistemas de información nominales y que sobre todo que los mismos sean de calidad” (E-2, 2018, entrevista).

Instrumentos de autoridad

Para el análisis del instrumento autoridad se lo dividió en dos tipos, los de nivel nacional y los que se aplican en territorio. En cuanto a los primeros se establece que el cuerpo legal para el tratamiento de esta política se fundamenta básicamente en la Constitución de 2008, la cual dentro de sí establece varias disposiciones para la atención a la primera infancia, así, en el artículo 44 indica que:

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.

Lo indicado se complementa con lo especificado en el artículo 45 en el que se reconoce sus derechos, así como el número 46 en el que se especifica que la atención integral se refiere el contar con salud, nutrición, educación y servicios de cuidado (Asamblea Nacional 2008).

Es importante resaltar que la carta magna recoge varios elementos que se enmarcan en la Convención de los Derechos del Niño, así se establece el principio del interés superior de los niños y niñas y el desarrollo infantil integral de los mismos, considerando las dimensiones: cognitiva, física, socio-afectiva, lenguaje y comunicación; acciones enmarcadas en una política integral e intersectorial que tiene como actores para su implementación, según el marco de sus competencias, a la familia como actor principal, a la sociedad como el apoyo que necesitan los infantes para desarrollarse en un ambiente apropiado y al Estado como el agente a través del cual se pueden implementar y garantizar todas las intervenciones convirtiéndose así en un garantista de sus derechos.

El marco constitucional devela, a través de su artículo 10, su carácter universal e incluyente mediante el cual todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos y oportunidades. También destaca el artículo 341 en el que se evidencia la preponderancia por asegurar la protección integral de la población con la creación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, que debía articularse al ya existente Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA), mismo que operaba desde el Código de la Niñez y Adolescencia vigente desde 2003.

El marco constitucional, claramente, garantista de derechos sirvió de referente para la elaboración de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que señala la importancia y obligatoriedad de la educación inicial, uno de los componentes de la política de primera infancia, además, dejando establecida la rectoría que, sobre este servicio, se otorga al Ministerio de Educación (Mineduc). Según una de las

entrevistadas, esto, sin duda, marcó un hito pues “nunca antes una ley de educación consideró a los niños de tres a cinco años, lo que resalta claramente su priorización en la agenda pública” (E-6, 2018, entrevista).

En cuanto a los temas de salud íntimamente ligados a la política pública de primera infancia destaca la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (1994), su posterior codificación (2006) y reforma (2014), en donde se establece con claridad la obligación del Estado de garantizar atención médica a los recién nacidos y los niños y niñas menores de cinco años de forma gratuita, cuyas fuentes de financiamiento han cambiado y se especificarán más adelante en los instrumentos de tesoro.

En todo caso para fortalecer las leyes existentes en relación a primera infancia en el ámbito de salud, como lo menciona una las entrevistadas existe:

La necesidad de un Código Orgánico de Salud que esté alineado con la Constitución del 2008 en la que se define la salud como un derecho, la gratuidad de los servicios, entre otros derechos. La actual Ley Orgánica de Salud es del 2003 y no concuerda con la Constitución y con la organización del Sistema Nacional de Salud Ecuatoriano (E-2, 2018, entrevista).

En el ámbito de protección de los derechos de niñas y niños, es importante mencionar como un instrumento de autoridad a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, ya que a través de ella se crearon los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre ellos el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional en el que se evidencia el cambio de un enfoque de ciclo de vida a uno intergeneracional en el tratamiento de la política pública. Adicionalmente, con la entrada en vigencia de esa normativa se reforman y derogan varios de los articulados del Código de la Niñez y la Adolescencia, entre cuyas modificaciones destaca el establecimiento de varias atribuciones al MIES como rector de la política de protección social integral y que en su momento correspondían al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que pasó a constituirse en el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Otros cambios guardan relación con el financiamiento del aún existente Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), cuyos recursos ahora provienen del presupuesto general del Estado, sin la existencia de fondos específicos para este fin.

Por otra parte, el Código de la Niñez y Adolescencia fue un instrumento que nació antes del orden constitucional de 2008, producto de la lucha de activistas, actores de la sociedad civil y varias organizaciones, que realizaron movilizaciones durante los

años 90 para visibilizar los derechos de niños y adolescentes, constituyéndose, así, en el más potente dispositivo técnico, estratégico y vinculante para la autoridad pública en relación a esta temática.

Aquí destaca, por ejemplo, lo señalado en el artículo 9 de la Constitución que indica que “la ley reconoce y protege a la familia como el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente”, por lo cual la política de primera infancia contempla a la familia como el actor principal del desarrollo infantil. Esto se complementa con la obligación del Estado de priorizar, en todas sus intervenciones, a niños y adolescentes, así como ofrecer las mejores condiciones para que la familia pueda responder a su rol en el marco de los derechos constitucionalmente consagrados (Congreso Nacional 2003, artículo 10,12).

También, destaca el Código de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD), instrumento mediante el cual se plasma el nuevo ordenamiento territorial dispuesto en el marco legal de 2008, el cual concede en su artículo 148 la competencia a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) sobre la implementación de acciones en favor de la protección integral de la niñez y adolescencia, para lo cual, entre otras acciones, estableció la conformación de Consejos Cantonales de Protección de Derechos conformado de manera paritaria por actores de la sociedad civil y los delegados del Estado, a nivel descentralizado y que, ahora, están constituido bajo los enfoques de igualdad que se establecen en los Consejos Nacionales para la Igualdad, a saber: género (mujeres y LGTBI), intergeneracional (niños y adolescentes, jóvenes y adultos mayores), étnicos, movilidad humana y discapacidad, según se menciona en su artículo 598 (Asamblea Nacional 2010).

Si bien los articulados precedentes establecen claramente la obligación de los GAD en el tratamiento de la problemática de la protección de derechos, al disponer la conformación de una instancia, por así decirlo, polifuncional que resguarde los derechos de un conjunto de grupos vulnerables, cada uno con sus particularidades; esta estructura pone en riesgo su cumplimiento real por la especificidad que requiere cada grupo en su abordaje y que, en el caso de esta investigación, va en detrimento del compromiso de la atención prioritaria a los niños, asumido por el país a través de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

Otro de los instrumentos de autoridad es el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que en su Objetivo 2.9 de manera específica señala el “garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niños menores de cinco años” y que en sus

incisos establece el mandato de construir herramientas de información y visibilización de la relevancia del desarrollo infantil integral; además de fortalecer los mecanismos de registro que propenden a un registro único e interinstitucional sobre la situación y atención brindada a niñas y niños (Senplades 2013,127). Este instrumento presenta los lineamientos específicos que orientan las acciones de la política pública de primera infancia.

Para finalizar con la descripción de estos instrumentos a nivel nacional, se presenta la Agenda Sectorial entendida como una herramienta de planificación intermedia que sirve de enlace entre el Plan Nacional del Buen Vivir y las políticas sectoriales, y que recoge los principios rectores de la política social durante el período 2008-2017 que son la universalidad de los derechos, el énfasis en la cobertura y presencia territorial a través de la eliminación de barreras de acceso; la calidad en los servicios y un enfoque intersectorial para el tratamiento de problemáticas multicausales (MCDS 2017, 94-104).

A nivel territorial, en cambio, la política de primera infancia cuenta con algunos instrumentos de autoridad, entre los que se pueden mencionar los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) que están en estricta alineación a las prioridades nacionales de desarrollo y se evidencian en las herramientas de planificación. En estos planes se señalan los objetivos y lineamientos estratégicos para las poblaciones más vulnerables, entre las que están las niñas y niños.

Además, están las ordenanzas provinciales, distritales o cantonales a través de las cuales se norman temas vinculados a la protección integral de la niñez y que son de cumplimiento obligatorio, por ejemplo, la Ordenanza que garantiza la protección integral de las niñas, niños y adolescentes del cantón Nobol.

Se mencionan también las resoluciones que tienen un carácter específico igualmente aprobadas por los consejos provinciales o municipales aplicables dentro de la circunscripción territorial, así como los acuerdos municipales (Asamblea Nacional 2010, artículo 7).

Es importante indicar que cada gobierno autónomo descentralizado, según se indica en el artículo 148 del Código de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, tiene la obligación de asegurar la protección integral de los niños y niñas, para lo que deben ejecutar y financiar programas y proyectos para este grupo.

También está la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena que se consideraba el instrumento de acción que articulaba las

intervenciones de la primera infancia y que funcionaba desde el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Su objetivo era consolidar un modelo integral e intersectorial de atención a la primera infancia con enfoque territorial, intercultural y de género para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, promoviendo la responsabilidad de la familia y la comunidad (E-2, 2018, entrevista). Sobre cuyo accionar a nivel de articulación intersectorial se tratará más adelante.

Finalmente, a nivel operativo, se tiene instrumentos de autoridad entre los que están los acuerdos ministeriales, reglamentos, manuales, normas técnicas que particularmente buscan estandarizar la prestación de servicios.

Análisis de las fallas de implementación

La presencia de varios factores nacionales e internacionales, así como la interacción permanente y recíproca de numerosos actores permitieron la inserción de la política pública de primera infancia en la agenda pública nacional, lo cual efectivamente se ha manifestado a través de una variedad de instrumentos de autoridad como los detallados anteriormente, entre los que están leyes, códigos, normativas, y otros.

Sin embargo, aún existen temas pendientes como el tratamiento de la desnutrición crónica que, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014), está en el 23,9%; lo que implica que cerca de una cuarta parte de los niños y niñas de cero a cinco años padecen de una inadecuada correspondencia entre edad y talla. Lo indicado demuestra que el problema de los instrumentos de autoridad va más allá de su formulación e inserción en la agenda pública y pasa, más bien, por la creación de mecanismos efectivos para su pleno cumplimiento.

Para complementar lo establecido, se toma como ejemplo la Norma Técnica de Desarrollo Infantil, sobre la cual una de las entrevistadas señala:

Está bien concebida desde el punto de vista técnico; pero que sin embargo, parte de la presunción de unas condiciones que no son de todo el territorio nacional. Entonces, si bien se necesita un referente de la política nacional, lo más importante es contar con la capacidad de adaptarse, ser flexible y responder a la realidad del territorio, creando mecanismos de acción afirmativa que permitan el cumplimiento de derechos, lo que sigue siendo un desafío de la política pública (E-3, 2018, entrevista).

Por otra parte, según el criterio de varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno a los derechos de la niñez, la nueva institucionalidad implementada con la Constitución de Montecristi incorporó un enfoque intergeneracional e impulsó la

creación de los Consejo de la Igualdad, lo que restó la especificidad necesaria al tratamiento de la problemática de la niñez y adolescencia (Organizaciones y personas de la sociedad civil del Ecuador 20167-8). (Organizaciones y personas de la sociedad civil del Ecuador 20167-8). Sin embargo, pese a lo enunciado es importante considerar que estos Consejos Nacionales poseen una característica que los vuelve dispositivos poderosos de participación ya que para su integración cuentan con actores de las cinco funciones del Estado, lo que efectivamente les permite ser canales ascendentes y descendentes para la construcción y retroalimentación de la política pública.

Para superar estos obstáculos se considera necesaria la vinculación y fortalecimiento de ciertos cuerpos legales, con el fin de incidir efectivamente en el comportamiento de la población y se concreten, así, lineamientos de política pública como lo expresa una de las personas entrevistadas:

Se puede incentivar a la lactancia materna constante en la normativa respectiva sí se complementa con la legislación laboral en cuanto a permisos de maternidad y paternidad, así como con la promoción de lactarios. Además de continuar con el tema del etiquetado que sí bien está dirigido a toda la población, tiene en los infantes su principal beneficiario ya que permite el fomento y cambio de hábitos alimenticios, lo cual debería ir de la par con una regulación de la publicidad de alimentos procesados para evitar problemas de sobrepeso y obesidad en niños (E-4, 2018, entrevista).

Instrumentos de tesoro

Los instrumentos de tesoro son indispensables para la ejecución de toda política pública, en el presente estudio ocupa el mismo carácter en importancia y relevancia.

El financiamiento del nivel macro de la inversión social y la prioridad en temas de salud y educación se encuentra en la Constitución de 2008, cuyo artículo 286 indica la excepcionalidad de su financiamiento de gastos permanentes mediante ingresos no permanentes. Adicionalmente, se determinan incrementos anuales en el Presupuesto General del Estado (PGE) del 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) tanto en el sector de Educación, incluye educación inicial, como en el sector de Salud, hasta llegar a una participación, por lo menos, del 6% y del 4%, respectivamente; según lo establece la disposición décimo octava y vigésimo segunda de la Constitución de 2008.

En el marco constitucional, se encuentra priorizado, de manera específica, el financiamiento a las prestaciones vinculadas a la maternidad gratuita y la infancia, esta se señala en su disposición trigésima; atada a la obligación del Estado en la entrega de

servicios gratuitos y universales a mujeres embarazadas y en período de lactancia (Asamblea Nacional 2008, Artículo 43 y 362).

Lo anterior se complementa con la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, promulgada en 1994 y codificada en 2006, que establecía diversos mecanismos para su financiamiento entre los que constaba los recursos del Fondo de Solidaridad para las prestaciones a mujeres embarazadas, neonatos y niños menores de cinco años asegurando así la gratuidad en el servicio. Sin embargo, esta norma legal fue modificada en 2014 y en la parte vinculada al costeo de los servicios para estas prestaciones establece que los recursos para su cumplimiento no podrán ser menores a los entregados en el año inmediatamente anterior a través del Presupuesto General del Estado que se asigne al Ministerio de Salud Pública (Asamblea Nacional 2006, Artículo 4).

En este punto, destaca la prioridad que el Gobierno ha dado al sector social (educación, salud, trabajo, bienestar social y desarrollo humano y vivienda) que se refleja en la asignación presupuestaria y en su ejecución, la cual creció durante el período 2008-2014, en función de las disposiciones constitucionales relativas a incrementos del PIB en salud y educación, así como a las prioridades y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

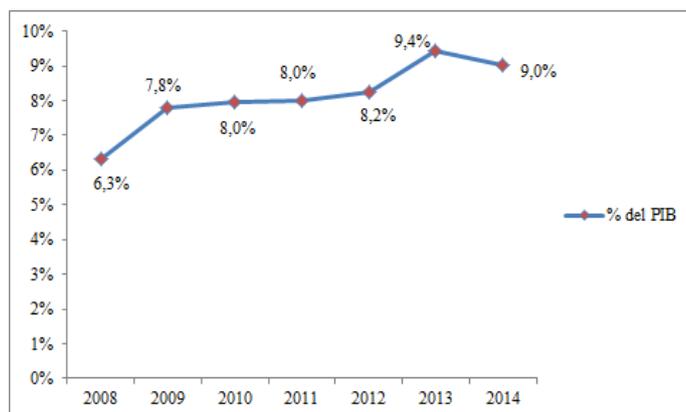
En efecto, durante ese lapso se tuvo más nudos críticos en cuanto a la gestión de recursos que a su disponibilidad, según lo ratifica una de nuestras entrevistadas que señala:

Se tuvo dificultad en la ejecución de recursos por ejemplo para la construcción de centros infantiles con recursos de un crédito de desarrollo infantil. Pero creo que en general logramos que las líneas de la Estrategia de Primera Infancia tengan recursos desde cada institución involucrada o desde la gestión interinstitucional que se hacía desde el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (E-3, 2018, entrevista).

Aquí, se resalta la vinculación de los instrumentos de autoridad (leyes, normativas) con el PGE como principal referente del financiamiento de las acciones estatales, ya que, este último tomó el marco legal vigente para su programación dentro del ciclo de presupuestario.

Para evidenciar lo enunciado se muestra la evolución del gasto social devengado en comparación con el Producto Interno Bruto.

Gráfico 9.
Evolución del gasto social devengado en comparación con el PIB 2008 a 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Presupuesto (datos E-sigef) (2008-2014) y Banco Central del Ecuador.
 Elaboración propia.

Por otra parte, se establecieron mecanismos institucionalizados para la priorización de la inversión pública, según lo señala uno de los entrevistados “El MCDS, en el marco de sus competencias emitía informes sobre la proforma presupuestaria sectorial, que permitió la articulación de la inversión del sector social y la priorización de planes y proyectos, dándose impulso a temas de primera infancia, al ser una prioridad presidencial” (E-17, 2018, entrevista).

Por lo indicado, la política de primera infancia tiene como su principal instrumento de tesoro al Presupuesto General del Estado, que tiene como fuentes de financiamiento a los recursos fiscales, créditos externos o la asistencia técnica y donaciones. Los montos de aporte varían según la coyuntura económica del país, por ejemplo, el sector social en 2010 fue financiado con recursos fiscales en un 87%, en tanto que en 2009 correspondió a este rubro un 96% (UNICEF 2010,18).

Adicionalmente, según lo mencionó la exministra Coordinadora de Desarrollo Social, Cecilia Vaca Jones, en su ponencia en el *Seminario de Inversión en la Niñez en América Latina y el Caribe: Hacia una inversión más eficaz y equitativa en la niñez*, realizado el 24 de mayo de 2015, en Quito “por primera vez en el Ecuador el desarrollo de la primera infancia es prioridad para el gobierno”. Uno de los hechos que demostraron este hito es que el gasto social en primera infancia aumentó en “2.3 veces, pasando de 0,28% del PIB en el 2008 a 0,64% del PIB en el 2014”.

Según una de las entrevistadas, el contar con un ministerio coordinador que maneja la Estrategia Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena, le dio el peso

político a esta intervención para contar con un presupuesto que oriente esfuerzos hacia un mismo logro. Pese a ello, casi siempre los recursos eran limitados a las demandas y lo ideal es que el presupuesto asignado no solo sea entregado a través de proyectos de inversión, sino que se tuviera una asignación regular por parte del Ministerio de Finanzas, para que justamente esa priorización no se diluya con el tiempo (E-4, 2018, entrevista).

En cuanto al financiamiento a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), tal como se mencionó anteriormente, estos tienen responsabilidades específicas relacionadas a precautelar la exigibilidad de derechos de niños y niñas, para contar con recursos del Estado central están anclados en el artículo 271 de la carta magna que los hace partícipes de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un monto un menor al 5% de no permanentes, excluyendo al endeudamiento público. Bajo esta misma normativa que se inscribe en el artículo 298 los GAD reciben preasignaciones presupuestarias que tienen el carácter de predecibles y automáticas.

También, se cuenta con otro mecanismo de financiamiento a través de los presupuestos que elaboran los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales, según el artículo 249 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no podrán ser aprobados, si en el mismo presupuesto no se destina al menos el 10% de los ingresos no tributarios al diseño y realización de programas sociales para los grupos de atención prioritaria, entre los que están los niños y niñas.

Esta disposición se complementa con el artículo 328, literal d) del mismo cuerpo legal, en el que se prohíbe a los órganos legislativos de los GAD autorizar su presupuesto anual en el caso de tener acciones anteriores constantes en el plan de ordenamiento territorial, que no puedan culminarse por la falta de recursos; y, si no se incluye programas de desarrollo para grupos de atención prioritaria con un 10% del presupuesto.

Finalmente, se destaca la vigencia a partir de 2012 del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad, que se diseñó con el propósito de ofrecer una herramienta que permita ordenar, cuantificar y visibilizar el trabajo que el Estado realiza en materia de políticas de igualdad: género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana y generacional (infancia, juventud y adultos mayores), facilitando el registro de los recursos del Presupuesto General del Estado que se asignan a los programas y proyectos destinados entre otros a la niñez y adolescencia, como parte de un trabajo conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas y otras instituciones, en el marco del

cumplimiento de las atribuciones constitucionales así como del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (MEF 2017,3) .

Análisis de las fallas de implementación

En función de lo analizado, se puede establecer que el enfoque, en relación a los instrumentos de tesoro, prioriza una rigidez presupuestaria a las preasignaciones específicas en este caso para la política de primera infancia, por ejemplo, en el Código de la Niñez se establecían mecanismos como el Fondo Nacional para la Protección de la Niñez o los fondos municipales, que tenían un carácter específico para su tratamiento, al igual que, en el caso de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia que fijaba valores específicos para el financiamiento de prestaciones vinculadas a mujeres embarazadas, niños y niñas de cero a cinco años. En la actualidad, estos dispositivos han sido sustituidos para ser entregados a través del PGE de manera directa a los ministerios rectores de la política involucrados como el Ministerio de Inclusión Económica y Social y al Ministerio de Salud. Esta situación ha generado que eventualmente se invisibilicen las asignaciones específicas para atender a la primera infancia.

Además, si bien entre 2012 y 2014 existieron 1.842 entidades del Presupuesto General del Estado que utilizaron el Clasificador de Gasto en Políticas de Igualdad (MEF 2017,6), aún existe la necesidad de la generación de capacidades para la comprensión conceptual y la aplicación técnica de las categorías de los clasificadores, por parte de los funcionarios públicos responsables del presupuesto público, así como mejorar la precisión en el registro, que redundará en la confiabilidad de los reportes generados y que puede incidir en toma de decisiones en las políticas, entre otras de primera infancia.

Finalmente, una de las fallas de implementación vinculada a los temas de financiamiento es mejorar la calidad de la inversión lo que implica maximizar el beneficio que se pueda obtener y no aumentar el gasto necesariamente, considerando, por ejemplo, que la calidad de los servicios de cuidado va más allá de aspectos de infraestructura o equipamiento que requieren mayores inversiones y, eventualmente, tienen menos impacto que mejorar los procesos y la interrelación de los cuidadores con los niños y que redundan en un mejor desarrollo infantil (Araujo et al. 2015,3).

Adicionalmente, la inversión debe considerar criterios de pertinencia y adaptarse a la diversidad como lo ejemplifica una de las entrevistadas para quien:

Los centros de salud que se localizan en el oriente de nuestro país sí bien fueron contruidos con los estándares que la norma técnica establecía para el efecto, ya que partían de la lógica de la optimización de recursos desde el punto de vista financiero, en la realidad son muy poco operativos, no incorporan elementos incluyentes que entienda el relacionamiento con el entorno y la naturaleza circundante (E-4, 2018, entrevista).

Instrumentos de organización

La política de primera infancia tiene dos niveles de organización, el primero está a nivel central y el segundo a nivel territorial.

A nivel central la estructura organizacional, vinculada a este estudio, está anclada al, ya desaparecido, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), instancia que proponía políticas intersectoriales y coordinaba, articulaba y monitoreaba permanentemente los planes y programas de los distintos ministerios del sector social; además, ejecutó la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena a través de la cual se articularon acciones para una intersectorialidad en la política de primera infancia, que, en un primer momento, se denominó Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Integral (ENDII).

Dicha institución dentro de su organigrama contaba con la Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional que, entre sus atribuciones, formulaba estrategias que apoyaban la gestión sectorial e intersectorial para incrementar su eficiencia y eficacia, como era el caso de la Estrategia de Infancia Plena (MCDS 2014,18).

Esta estrategia, por su parte, estaba constituida por tres niveles de gestión nacional, zonal y distrital, según se indicó en el capítulo dos.

Por otro lado, el MCDS, lideraba el Consejo Sectorial de lo Social (CSDS) como espacio de discusión, análisis, articulación y aprobación de la política ministerial e interministerial (León 2017,51) que permitía, como lo recuerda uno de los entrevistados, “que desde el presidente de la República y los ministros de Estado, dirigidos por el Ministerio Coordinador, puedan tener una línea clara de política sobre primera infancia, así existieron varios Consejos Sectoriales, donde la discusión técnica era fundamental para tomar decisiones (E-5, 2018, entrevista).

El MCDS, en virtud del segundo inciso del artículo 17-3 del Estatuto Jurídico de la Administración Pública (ERJAFE) referente a las competencias de los ministerios coordinadores, no estaba facultado para establecer unidades desconcentradas o adscritas a nivel territorial.

Por otra parte, dentro de la reforma democrática del Estado, encargada a la Senplades para mejorar la eficiencia, transparencia y calidad de las prestaciones para la ciudadanía, se impulsaron los procesos de desconcentración y descentralización, en los que estaban incluidos los ministerios de Inclusión Económica y Social, Educación y Salud.

El MIES tiene a cargo la política de desarrollo infantil integral dirigida a niños de cero a tres años, ejecutada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral, que forma parte del Viceministerio de Inclusión Social, encargada de formular, ejecutar y evaluar las políticas para el desarrollo infantil integral.

En este sentido, el MIES se gestiona de forma desconcentrada a través de 40 oficinas distritales, articuladas en nueve coordinaciones zonales a nivel nacional y presta sus servicios bajo las modalidades de Centros infantiles del Buen Vivir (CIBV) y los servicios de Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), de forma directa con recursos públicos o mediante la administración de terceros por medio de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos autónomos descentralizados u organizaciones religiosas, a través de la suscripción de convenios (MIES 2013, 90).

Por su parte, el Mineduc es el rector de la política educativa en el país y cuenta con la Dirección Nacional de Educación Inicial y Básica, unidad técnica del Viceministerio de Gestión Educativa y de la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva², que tiene como encargo realizar la articulación, coordinación y transversalidad de las políticas del nivel de Educación Inicial para los niños de tres a cinco años.

Además, brinda el servicio de educación inicial a través de las modalidades de atención educativa institucionalizada en lugares específicos implementados en las instituciones educativas para el efecto; y, la modalidad no institucionalizada de Educación Inicial con familias.

Adicionalmente, desde el Viceministerio de Educación, está la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, instancia que ha formulado y ejecutado la Modalidad de Educación Inicial Familiar y Comunitaria (EIFC), cuya atención está enfocada a las diferentes nacionalidades reconociendo sus particularidades culturales y lingüísticas (Mineduc 2016,29).

² En función del Acuerdo Ministerial 0072-14 emitido por el 19 de marzo de 2014.

El Mineduc funciona con un modelo de gestión que, abarca nueve zonas educativas, con 140 distritos educativos y 1.117 circuitos educativos. El nivel central tiene como misión la rectoría, planificación y control, el nivel zonal planifica y realiza el control de los distritos educativos; el nivel distrital ejecuta trámites y brinda servicios ciudadanos para responder en términos de calidad a la oferta educativa y, finalmente, el nivel circuital es el grupo de instituciones educativas que brindan los servicios dentro de un territorio definido (Mineduc 2012,3).

En tanto el MSP se constituye en la Autoridad Sanitaria Nacional que ejerce la rectoría, regulación y gestión de la salud mediante la gobernanza, vigilancia y provisión de servicios de atención integral, con el fin de garantizar este derecho universal.

El MSP opera bajo un modelo desconcentrado, a través de nueve zonas territoriales y 140 distritos; a nivel descentralizado a través de los GAD que entregan servicios en base al modelo de gestión hospitalaria. En este sentido, la planta central tiene como función principal la rectoría y regulación, las coordinaciones zonales realizan la planificación y control, mientras las direcciones distritales gestionan los servicios de primer nivel de salud y aseguran el modelo de referencia y contra referencia (MSP 2012,13-14).

Las acciones respecto a la primera infancia se articulan desde diversas instancias del MSP, ya que, el acceso a la salud es universal y por lo tanto, no está focalizado específicamente a poblaciones vulnerables; sin embargo, la coordinación se hacía principalmente a través del Viceministerio de Atención Integral en Salud.

A nivel territorial, según se indicó, están las zonas, distritos y circuitos que corresponden a la planificación territorial del país, en donde se destaca que la provisión de servicios de desarrollo infantil integral está en el nivel distrital en el caso del Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Ministerio de Salud; en tanto que los servicios educativos se entregan a nivel circuital por parte del Ministerio de Educación.

En este punto se destaca el accionar de los Consejos Nacionales para la Igualdad y entre ellos el Intergeneracional, como responsable de la vigencia y cumplimiento según el mandato constitucional de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas intergeneracionales (CNII 2018,24) y que ante todo al estar conformado por diferentes niveles de gobierno: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se convierte en una instancia que articula y coordina la política pública bajo un enfoque top – down (arriba hacia abajo) y bottom up (abajo hacia

arriba), con lo cual se modifica, reajusta y calibra con los diversos aportes la política pública, a fin de ajustarse a las necesidades colectivas.

Análisis de las fallas de implementación

En cuanto a los instrumentos de organización relativos a la política pública de primera infancia, se destaca la necesidad de crear una institucionalidad fuerte alrededor de la Estrategia de Infancia Plena y que pueda ser operada tanto a nivel nacional como territorial, al respecto agrega una de las entrevistadas:

Creo que los espacios de los Consejos Sectoriales, de los Comités de Primera Infancia, donde se tomaban decisiones de política pública que se documentaban mediante actas y demás, eran positivos. Ahora mirando en retrospectiva lo ideal sería institucionalizar estas instancias y cuando hablo de ello me refiero por ejemplo a la experiencia de Brasil que cuenta con una Ley para la Primera Infancia, donde entre otros se establece toda la estructura orgánica institucional desde el nivel nacional federal hasta el nivel de los municipios, de todas las áreas vinculadas a la primera infancia. Eso me parece que nosotros no tenemos, entonces de cierta forma la institucionalidad que le dábamos con los comités intersectoriales era demasiado frágil para sostenerse en el largo plazo (E-1, 2018, entrevista).

Adicional a lo expresado, y profundizando en la organización del MCDS que impulsaba la Estrategia de Infancia Plena, se establece que para una implementación adecuada se requiere necesariamente que ésta institución o quien ejerza las funciones de coordinación tenga un modelo de gestión a nivel desconcentrado, con un liderazgo que le permita el monitoreo y seguimiento de metas a nivel territorial, donde se prestan los servicios y donde se prueba sí la política pública, cumple con el objetivo propuesto.

En este sentido, se podría pensar en un modelo dirigido desde el territorio, que incluya a otros actores que inciden en las dinámicas locales y que incluso tienen competencias sobre temas que se abordan y son determinantes para tratar la problemática de los infantes como por ejemplo el agua y saneamiento cuya provisión está a cargo de los GAD. En este mismo orden de ideas, una de las entrevistadas opina que “el modelo de gestión era muy centralizado y eso parte de la concepción de esa época donde todo era a nivel ejecutivo y el resto no valía, pero en realidad quien está más cerca de las comunidades son los gobiernos parroquiales, que podrían liderar justamente la mesas técnicas a ese nivel” (E-4, 2018, entrevista).

1.3.Nivel micro

Este último y tercer nivel precisa la caracterización de la política pública de primera infancia, considerando las fallas de implementación que se abordaron e identificando los ajustes y o calibraciones de la política y que responden a los objetivos operativos de un programa determinado, en este caso de la Estrategia de Infancia Plena.

Avances de la política pública de primera infancia en el marco de la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena

En función del objetivo general de la política pública de primera infancia, que se ampara en la Constitución de 2008 como garantista de derechos y que se plasma en el Plan Nacional para el Buen Vivir, se definió como prioridad del Estado alcanzar el desarrollo infantil integral de las niñas y niños menores de cinco años, en relación a lo cual se desarrolla la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena en 2012 como una apuesta para asegurar que a “través de un trabajo intersectorial se disminuyan las brechas de desigualdad de los niños menores de cinco años más vulnerables, ampliando mediante una acción conjunta sus oportunidades de un desarrollo integral, en su calidad de niños sujeto de derechos” (E-9,2018, entrevista).

Recordemos brevemente que previo a ese período existía una atomización de los servicios de desarrollo infantil desde diversas instancias públicas y privadas que pugnaban por un espacio, sin la presencia de una institucionalidad que desde el Estado entregue orientaciones y fije lineamientos, lo que dio lugar a servicios de baja o nula calidad, con infraestructura deficiente, a cargo de madres comunitarias con escasa profesionalización (e incentivos), y sin mecanismos de información, seguimiento y evaluación efectivos, que impedían atender al niño en su integralidad. Así recuerda una de las entrevistadas:

En 2010 se tenía las madres comunitarias, que eran las mujeres que en algún momento tuvieron sus hijos en los centros y que construyeron un conjunto de destrezas para que ellas pudieran encargarse del servicio, pero era una figura que en términos laborales no tenía ni el salario básico, no tenía seguridad social y a esto hay que sumar incluso que hasta el 2007 tuvieron una poca o casi nula capacitación, entonces lo que ahí se tenía era el cuidado de los niños, no un desarrollo infantil (E-3,2018,entrevista).

En este sentido, considerando los lineamientos del objetivo del PNBV 2013-2017, respecto a garantizar el desarrollo infantil integral se plantearon los ejes sobre los cuales se priorizaron las acciones de la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena, cuyos principales avances a 2014 se presentan a continuación:

Tabla 17.
Principales avances de la Estrategia de infancia plena, en función de sus ejes estratégicos a 2014

Ejes estratégicos	Líneas acción intersectoriales
Aceso y cobertura de los servicios de desarrollo infantil	<p data-bbox="531 568 772 598"><u>Aumento de cobertura</u></p> <p data-bbox="531 629 868 658">Servicios de desarrollo infantil:</p> <ul data-bbox="531 663 1299 824" style="list-style-type: none"> • 6.916 niños atendidos en CIBV directos a sept. 2014 • 104.727 niños atendidos en CIBV mediante convenios a sept. 2014 • 1.027 niños atendidos en CIBV privados a sept. 2014 • 209.421 niños atendidos en CNH a sept. 2014 • 322.091 niños atendidos en total a sept. 2014 <p data-bbox="531 855 858 884">Servicios de educación inicial:</p> <ul data-bbox="531 889 1318 1050" style="list-style-type: none"> • 188.048 niños atendidos con sostenimiento fiscal al 8 oct. 2014 • 9.117 niños atendidos con sostenimiento fiscomisional al 8 oct. 2014 • 3.720 niños atendidos con sostenimiento municipal al 08 oct. 2014 • 77.769 niños atendidos con sostenimiento privado al 8 oct. 2014 • 278.654 niños atendidos en total en educación inicial al 8 oct. 2014 <ul data-bbox="531 1081 1358 1267" style="list-style-type: none"> • 8.200 docentes y 808 auxiliares pedagógicas en instituciones fiscales del nivel inicial • Nueva infraestructura educativa con aulas para Educación Inicial • 80% de instituciones fiscales realizan el control del estado nutricional de los niños a través del sistema del control del crecimiento y Estado nutricional (SICENEI) <p data-bbox="531 1299 735 1328">Servicios de salud:</p> <ul data-bbox="531 1332 1362 1494" style="list-style-type: none"> • 6 Hospitales Amigos del Niño acreditados, 13 hospitales listos para evaluación externa y 100 hospitales en proceso de acreditación • 1.691.400 niñas y niños menores de 5 años han recibido en promedio 2,4 controles de salud (43,9% de la población total) • 7 bancos de leche implementados <p data-bbox="531 1525 956 1554">Programa ampliado de inmunizaciones:</p> <ul data-bbox="531 1559 1358 1644" style="list-style-type: none"> • 100% coberturas menores de 1 año: BCG, rotavirus, pentavalente, OPV, Neumo 2 • 89% coberturas de 12 a 23 meses: SRP, neumo 3, varicela, fiebre amarilla <p data-bbox="531 1675 906 1704">Implementación tamizaje neonatal:</p> <ul data-bbox="531 1709 1235 1794" style="list-style-type: none"> • 250.000 niñas y niños tamizados: 81% de la meta 2014 • 165 casos detectados, diagnosticados y todos con tratamiento • Tamizaje auditivo y visual <p data-bbox="531 1825 1166 1854"><u>Disminución de barreras de acceso para acceder a servicios</u></p> <p data-bbox="531 1859 868 1888">Servicios de desarrollo infantil:</p> <ul data-bbox="531 1892 1326 2018" style="list-style-type: none"> • 100% de niños de CIBV reciben servicio de alimentación • Diseño de nuevo modelo arquitectónico para construcción de CIBV • Metodología para la selección de territorios implementación de CIBV • 100% de niños reciben desayuno escolar, refrigerio y uniformes

Ejes estratégicos	Líneas acción intersectoriales
	<p><u>Referencia entre los servicios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuidad educativa • Atención en salud de niños servicios CIBV, CNH, Educación Inicial • Coordinación MIES-MINEDUC-MSP-Ministerio Agricultura, Ganadería y Acuacultura y Pesca, para la mejora de la calidad de la alimentación de niños en los CIBV y Educación Inicial • Registro de nacido vivo
<p>Calidad de los servicios</p>	<p>Armonización de normativa entre los involucrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Currículo de Educación Inicial oficializado (subnivel I y subnivel II). • Norma técnica para las autorizaciones de funcionamiento de servicios públicos y privados de primera infancia • Implementación de normas: cuidados obstétricos neonatales, referencia, derivación, contra-referencia y referencia inversa • Desarrollo e implementación de guías de práctica clínica para complicaciones gineco-obstétricas <p><u>Fortalecimiento talento humano</u></p> <p>Servicio de desarrollo infantil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6.700 educadoras en programa de formación continua de desarrollo infantil (MIES/Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional) • 700 educadoras en la carrera Tecnología de Desarrollo Infantil, se proyectan 3.800 • 3.200 educadoras en formación para pruebas ENES para habilitar su ingreso a la Tecnología de Desarrollo Infantil (TDI) • Coordinación con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, para el diseño e implementación TDI <p>Servicios de educación inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a 2.800 docentes que ingresan al sistema educativo del régimen costa y sierra del año lectivo 2014-2015 • Socializado el currículo de educación inicial a 100 técnicos y responsables de los CIBV <p>Servicios de salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malla Curricular de los Médicos Familiares en base a la cual se formaron aprox. 600 Médicos en Medicina Familiar Comunitaria • Capacitación virtual en Desarrollo Integral Infantil • Pilotaje de capacitación en Plan Canguro para manejo de niñas y niños prematuros (dos hospitales en Cotopaxi y Tulcán) <p><u>Equipamiento</u></p> <p>Servicios de educación inicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Más de 4.397 kits de material didáctico entregado en el 2014 • Juegos recreativos exteriores para 2800 instituciones educativas • Mobiliario interno (100% aulas de 5.205 instituciones educativas) • 4.424 instituciones dotadas con equipos antropométricos • 3.257 kits audiovisuales, para fortalecer el ambiente de aprendizaje <p><u>Sistema de gestión de conocimiento</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de Programas: Desnutrición Cero, Alimentación Escolar, Educación Inicial <p><u>Sistema de Información Integrado</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de ficha familiar de salud en base al Registro Social: soporte web y levantamiento de información con dispositivos móviles
<p>Trabajo con la</p>	<p><u>Fortalecimiento de la corresponsabilidad</u></p>

Ejes estratégicos	Líneas acción intersectoriales
familia y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de desarrollo infantil: • Jornadas por el Desarrollo Infantil con la participación de 18.000 educadoras. 6.000 jornadas con padres de familia, 40 jornadas distritales y jornada nacional en curso • Programa de edu-comunicación de Primera Infancia “Ve-o-Veo” • Servicios de educación inicial: • 15 programas televisivos «Crecer en Familia» , en tv pública • Educar en Familia, programa de escuela para padres, para involucrar a la familia y la comunidad en el proceso educativo Servicios de salud: • Diseño kit Infancia Plena para la promoción de la atención y apoyo al recién nacido. Se realiza un pilotaje y se entrega 11.350 kits • Integración de campañas comunicacionales de los ministerios en una sola línea creativa y temática • Consejería en pautas de crianza con el Manual Creciendo Sano

Fuente: Adaptado Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2014.
Elaboración propia.

Por lo indicado, la primera infancia fue una prioridad en la agenda pública, que se tradujo en acciones importantes en los ámbitos de acceso, cobertura y calidad tanto a nivel sectorial e intersectorial y que según uno de los entrevistados permitió:

Poner en la boca y en la cabeza de los ciudadanos, que existe una primera infancia, quitando de su imaginario que nace mi guagua y le tengo hasta que pueda, que luego le mando a la guardería y luego a la escuela, tiene 18 años y luego que me mantenga. No ese niño necesita muchas cosas, cuidado, salud, protección, en definitiva tiene derechos. Y que a la vez se reconozca que la educación es un proceso que inicia en la casa y que por lo tanto la familia es responsable de la misma (E-5, 2018, entrevista).

Modelo de elección de instrumentos de la política de primera infancia

Para este análisis se partirá de la elección de instrumentos sustantivos, para lo cual se ha determinado al subsistema de la política de primera infancia como de complejidad baja, ya que aunque se presentan varios actores tanto a nivel nacional con sus respectivas unidades desconcentradas, así como actores a nivel descentralizado que incluye a los GAD provinciales, cantonales y parroquiales y a organizaciones de la sociedad civil o religiosas; sus relaciones están condicionadas y reguladas por un direccionamiento técnico dado por la emisión de lineamientos desde el nivel central, lo cual disminuye la dificultad en sus interrelaciones.

De otra parte, existe una alta capacidad por parte del Estado en cuanto a recursos e instancias formales existentes, por lo que la elección de los instrumentos sustantivos se relaciona con el cuadrante de alto grado de habilidad del Estado y bajo grado de

complejidad del subsistema de política. Así, la política de primera infancia privilegia en general los instrumentos de provisión directa de servicios que se dan desde el Estado central a través de sus unidades desconcentradas, mediante las prestaciones institucionalizadas o no dadas por el MIES, Mineduc y el MSP, así:

Tabla 18.
Instrumentos sustantivos privilegiados

Grado de habilidad del Estado	Grado de complejidad de subsistemas de política	
	Alto (+)	Bajo (-)
Alto (+)	Mercado o instrumentos de subsidio	Provisión directa de bienes y servicios Política Pública de Primera Infancia
Bajo (-)	Regulación o instrumentos de información	Asociaciones comunitarias, comunidad y familias

Fuente: Adaptado Howlett, 2005.
Elaboración propia.

Lo anteriormente expuesto, se corrobora con los datos de cobertura por tipo de servicios de desarrollo infantil entregado por el MIES a septiembre de 2014 (SIMIES 2014), en donde la atención de CIBV directos es del 2,15%; de CIBV por convenio es del 32,51%; de CIBV privados del 0,32% y de CNH públicos alcanza el 65,02% de toda la atención, siendo así el mayor proveedor del servicio el Estado.

Igualmente clasificando los tipos de instrumentos procesales elegidos y aplicados por el gobierno, que según se revisó en el capítulo uno se derivan del grado de legitimidad a nivel sistémico (general) y a nivel sectorial (particular). Sí se analiza el período 2008-2014, gobierno del Presidente Rafael Correa en sus inicios representaba a un Estado con altos niveles de deslegitimación a nivel sistémico y sectorial, dado por la crisis política y económica que había golpeado al país en los años previos, generando desconfianza en amplios sectores y con la expectativa de reivindicaciones sociales. De ahí, que la política de primera infancia se ubica en el cuadrante de manipulación institucional (tabla 19), expresada en un fuerte impulso a la normativa y regulación respecto a la exigibilidad de los derechos de niñas y niños.

Tabla 19.
Instrumentos procedimentales privilegiados

Grado de deslegitimación sectorial del Estado	Grado de deslegitimación de subsistemas de política	
	Alto (+)	Bajo (-)
Alto (+)	Manipulación institucional Política Pública de Primera Infancia	Manipulación financiera
Bajo (-)	Manipulación de reconocimiento	Manipulación de información

Fuente: Adaptado Howlett, 2005.
Elaboración propia.

Estilos de implementación de la política de primera infancia

El estilo de implementación que plantea la política de primera infancia ecuatoriana refleja un nivel alto nivel de capacidades estatales combinado con objetivos complejos, en un marco en donde el Estado central a través de sus unidades desconcentradas provee de manera general servicios públicos. Al mismo tiempo que el Estado central legitima sus acciones por medio de la aprobación o discusión de la política con otros niveles de gobierno.

Tabla 20.
Estilos de implementación de políticas

Capacidad del Estado	Naturaleza de los objetivos (actores políticos y cambio)	
	Muy complejo	Complejo
Alta (+)	Voluntarismo institucional (manipulación en base a exhortación de los actores del mercado e institucionalización de la redes de políticas) Política Pública de Primera Infancia	Cooperativismo regulador (regulación de los actores de mercado y manipulación financiera de los sistemas articulados de intereses)
	Muy complejo	Complejo
Bajo (-)	Apoyo financiero directo (instrumentos de financiamiento con uso extensivo para influir en actores de mercado, junto con el uso de la autoridad para establecer redes de actores)	Abastecimiento público bajo control (Empleo instrumentos de organización para proveer bienes y servicios, con manipulación de redes de actores mediante la distribución de información)

Fuente: Adaptado Howlett, 2005.

Elaboración propia.

De lo indicado se establece que los objetivos de la política son muy complejos ya que se requiere de varios instrumentos para dar solución a la problemática identificada que es dar atención integral a los niños menores de cinco años. En ese sentido, la política de primera infancia se muestra como del tipo que privilegia un estilo de implementación de voluntarismo institucional, en el que se prioriza los instrumentos de autoridad emitidos por parte del Estado central y que deben cumplir sus unidades descentralizadas, los GAD y organizaciones de la sociedad civil e iglesia.

Combinación de instrumentos y medios de la política de primera infancia

Una política pública de tipo integral según lo planteado en el capítulo uno es exitosa y óptima cuando existe coherencia y consistencia entre sus objetivos y medios

(instrumentos), para cuya definición se debe analizar los instrumentos de la política que están condicionados a factores como el tipo de subsistema así como los arreglos institucionales que permiten la existencia de varios tipos de instrumentos y su interacción en diversos niveles de gobierno, con el fin último que la política cumpla sus objetivos.

La política pública objeto de estudio representó un quiebre que corrigió la manera como el Estado abordaba el desarrollo infantil, “fue la primera vez que en el país se hablaba de una política integral para la primera infancia, dejando de lado la visión que partía y ponía como parcelas las diferentes etapas del desarrollo del niño, para construir un pacto social, Estado, familia y sociedad alrededor de este concepto integral” (E-1,2018, entrevista).

Esta priorización se visibilizó desde el orden Constitucional de 2008, claramente garantista de derechos y que buscaba reivindicaciones sociales para la población más vulnerable a través de una fuerte voluntad política- económica y que “buscó corregir las intervenciones dispersas que se ofrecían desde varias instancias públicas y privadas como el INNFA privado, FODI, ORI con poca o casi nula calidad y demás con un enfoque de voluntariado y sin una política única, que denotaba la debilidad institucional del Estado” (E-5, 2018, entrevista).

Para establecer la consistencia o no entre los objetivos y medios de la política pública de primera infancia, se identifica los objetivos que busca la misma, clasificándolos en generales y específicos.

El objetivo macro de la política que tiene como referente la carta magna de 2008, establece la atención prioritaria que se dará al niño en el ejercicio de sus derechos atendiendo el principio su interés superior, mismo que aterriza y se plasma en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que en su objetivo 2.9.

En este sentido, partiendo de la evidencia científica el abordaje del desarrollo infantil integral, se considera eficiente desde el punto de vista económico al ser la inversión con mayor retorno, pero por sobre todo como un medio para romper la transmisión inter-generacional de la pobreza al ofrecer mejores oportunidades a los más vulnerables consiguiendo así equidad y justicia social.

Efectivamente, la equidad se manifiesta cuando los niños y niñas en situación de pobreza, pueden acceder a las prestaciones de cuidado, salud, nutrición y educación, a los que sin la intervención estatal estuviesen relegados. Además se recalca la

importancia que estas prestaciones sean entregadas con calidad, de forma oportuna y sobre todo de manera integral.

Por lo indicado, la política de primera infancia que se operativizaba a través de la Estrategia Infancia Plena apuntaba a “consolidar un modelo integral de atención a la primera infancia con enfoque de derechos, considerando el territorio, la interculturalidad y el género para asegurar el acceso, cobertura y calidad de los servicios dirigidos a niños de cero a cinco años, promoviendo la responsabilidad de la familia y la comunidad” (MCDS 2015, 13), a través de tres ejes: 1. acceso y cobertura; 2. calidad de los servicios; y, 3. fortalecimiento de las capacidades de las familias y la comunidad.

De este modo, el análisis de este estudio se enfoca en verificar cuan coherentes son los objetivos de la política analizada con la mezcla de los instrumentos sean estos sustantivos o procedimentales escogidos y aplicados por los tomadores de decisión, siguiendo la metodología NATO y recogiendo de modo sucinto cada uno de ellos.

Así en cuanto al instrumento de información la política se alimenta entre otros del Registro Interconectado de Programas Sociales (RIPS) en función de los datos reportados de los sistemas de información de cada ministerio participante en la intervención, así: MIES, Mineduc y MSP, principalmente.

Entre los instrumentos de autoridad se tiene a la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley de Educación Intercultural, el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley de Educación, Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, el COOTAD a nivel nacional y a nivel local las ordenanzas municipales.

Referente a los instrumentos de organización éstos corresponden a la estructura implementada de acuerdo a la normativa, con la inclusión de que dentro del MCDS que lideraba la Estrategia Infancia Plena se estableció un modelo de gestión a nivel nacional, zonal y distrital para su operativización.

Una vez mencionado lo anterior y en función de las fallas de implementación detectadas y analizadas en su momento, se encuentra que el escenario en el que se encuentra la política de primera infancia es ineficiente.

Esta inconsistencia entre el objetivo general de la política y los instrumentos se da pese a que se han cumplido en gran medida con los objetivos intermedios señalados anteriormente. Además de acciones intersectoriales que eran impensables bajo la lógica de un celo institucional propio del sector público, que pudieron romperse con la presencia de un ministerio coordinador con un poder de convocatoria, político y mediático, con capacidad de decisión en relación a las políticas implementadas, pero

que sin embargo, “no tenía capacidad operativa para el monitoreo y evaluación de metas sobre todo a nivel desconcentrado necesaria para evaluar la política” (E-4, 2018, entrevista).

En efecto, el no contar con un sistema de seguimiento nominal a los infantes para saber si efectivamente ese niño, recibió el paquete integral priorizado de servicios o las prestaciones fueron aisladas, aunado a una estructura organizacional centralizada que no permite hacer un monitoreo y evaluación oportuna a nivel territorial, decanta en una implementación ineficiente. La misma que se expresa en una mezcla de instrumentos que impiden el conocer si a través de la ejecución de la política se alcanzó el desarrollo *integral* de los niños de cero a cinco años.

En conclusión, a pesar de que la política exhibe una instrumentalización en cierta medida consistente, a la par se presenta desviaciones a nivel macro, en relación con el objetivo de garantizar el desarrollo infantil integral, la que se expone en que se da mayor prioridad a la instrumentalización a través de mecanismos de autoridad y tesoro, restando importancia a los de información y organización.

2. Modos de gestión para la acción intersectorial

La política pública de primera infancia como se analizó anteriormente presenta una serie de complejidades en su abordaje, que los actores con racionalidades e intereses diversos, no pueden resolver unilateralmente por lo que requieren congregarse y colaborar conjuntamente y es ahí donde se manifiesta la intersectorialidad. Sin embargo, bajo esta premisa es indispensable para la materialización efectiva de esta herramienta que se desarrollen un grupo de capacidades, en donde el Estado sea uno de los partícipes fundamentales para su implementación (Pignatta 2015,12).

En este sentido, para cumplir el objetivo que guía la investigación, se identificará y analizará el grado de cumplimiento de la inclusividad, mancomunidad y la cobertura de estructuras orgánicas, en las acciones emprendidas en torno a la Estrategia: Infancia Plena, caracterizando su funcionamiento a nivel político, técnico y operativo, estableciendo así el nivel de intensidad de la intersectorialidad de la política pública. Para lo cual en primer término se aborda la institucionalidad creada alrededor de esta estrategia intersectorial.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS) y el rol de coordinación

En el marco de la nueva institucionalidad creada a partir de la Constitución de 2008 se propuso la transformación del Estado que promulgaba la creación de espacios de coordinación intersectorial a nivel del Ejecutivo, para optimizar las intervenciones públicas a través de políticas y servicios intersectoriales, acorde a los desafíos de problemáticas multicausales.

En ese sentido, se constituyeron los ministerios coordinadores y en ese marco el MCDS mismo que fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 117-A de 15 de febrero de 2007 en marzo de 2007. El MCDS asumió las atribuciones de la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), que era una entidad adscrita al ex Ministerio de Bienestar Social (MBS) ahora MIES, ministerio que presidía el denominado Frente Social conformado por los ministerios del área social. La STFS se constituyó en el ente articulador y especialista en evaluar los resultados de los programas sociales (MCDS 2017, 85).

El MCDS tenía como misión la concertación y coordinación del diseño e implementación de las políticas e intervenciones de las instancias que conformaban el Consejo Sectorial de Desarrollo Social (CSDS) y que correspondían al: MSP, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), Ministerio del Deporte, (Mindep), MIES y Mineduc (MCDS 2014,4).

Las principales atribuciones del MCDS se fundamentaban en lo dispuesto en el Artículo 17-3 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) y eran principalmente: a) consolidación y difusión de información sectorial e intersectorial; b) preparación de informes favorables sobre la proforma presupuestaria sectorial previo a la aprobación por parte del Ministerio de Finanzas y la SENPLADES; c) verificación y aval de los programas/proyectos de inversión de sus ministerios en línea previa a su aprobación por la SENPLADES; d) supervisión y evaluación de la gestión de programas/proyectos sectoriales e intersectoriales; y, e) preparación y seguimiento de la Agenda Intersectorial de Desarrollo Social y las estrategias intersectoriales.

En ese sentido, el MCDS contó con varios mecanismos de coordinación para ejercer su rol, lo que sin lugar a dudas favoreció a la política de primera infancia, manejada desde el MCDS, como una de sus estrategias emblemáticas. En entrevista a una de las informantes clave se ilustra este fenómeno:

Antes del MCDS era muy difícil coordinar intersectorialmente. Dependía de las voluntades de las autoridades sectoriales. Al tener una estructura que acogía a los ministerios sectoriales del área social las reuniones eran casi semanales sobre las estrategias de acción intersectorial como la de desarrollo infantil. El diseño de estrategias intersectoriales como Infancia Plena, Acción Nutrición, ENIPLA, que requerían la participación activa de todos los ministerios implicados fue un avance importante (E-2, 2018, entrevista).

Esta apreciación se complementa con la opinión de otra entrevistada:

El contar con un ente coordinador permitió tener una visión compartida de la situación y aunar esfuerzos para un horizonte común. En éstos espacios cada quien sabía lo que le correspondía hacer no solo en términos técnicos sino en la apuesta programática planteada en instrumentos como el Plan Nacional del Buen Vivir (E-3, 2018, entrevista).

Para continuar con el análisis se expondrá ahora las funciones de otra instancia que aportó como mecanismo de coordinación intersectorial.

El Consejo Sectorial de lo Social (CSDS), alcances y funcionamiento

El CSDS fue una instancia política de obligatoria convocatoria institucional, constituida para el chequeo, articulación, coordinación y aprobación de la política ministerial e interministerial dentro de su sector, con adherencia a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El MCDS lideraba el CSDS y está conformado por miembros plenos que son las instituciones que se rigen a la coordinación del Consejo, los miembros asociados e invitados (León 2017, 51).

En este sentido, el análisis de la información documental permite constatar que esta instancia de coordinación del más alto nivel se convirtió en un espacio para las definiciones presupuestarias y el establecimiento de prioridades comunes que sirvieron de insumo para la toma de decisiones del sector, sobre la base de un trabajo técnico previo realizado por equipos especializados, formulación de políticas del tipo *top-down*, seguimiento y evaluación de las mismas, así como el establecimiento de responsabilidades correspondientes de cada uno de los involucrados.

También se observa que el compartir información y el seguimiento de avance de las intervenciones son los tipos de acción más frecuentes, así como la generación de propuestas y colaboración en acciones conjuntas. En ese sentido, a través de este espacio se pudo crear el ambiente propicio para acciones conjuntas donde “la intersectorialidad ha sido óptima como: en la revisión del peso y talla, la continuidad educativa de desarrollo infantil a educación inicial, el seguimiento semestral en temas

de salud a los niños en los CIBV, la coordinación para la dieta alimenticia” (E-3, 2018, entrevista).

El CSS estaba regido por una normativa e instructivo, que establecían las reglas formales de su funcionamiento y las relaciones entre sus participantes. Estos documentos destacaban la obligatoriedad de levantar un acta de cada sesión, con lo que se validaban los compromisos, disposiciones y las resoluciones adoptadas.

Institucionalidad de la Estrategia Nacional Intersectorial Infancia Plena

La Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena (ENPI) operó conceptualmente a través de tres niveles de gestión: nacional, zonal y distrital, así:

El Comité Nacional Intersectorial para la Primera Infancia organismo a nivel nacional de tipo político, presidido por la Ministra de Coordinación de Desarrollo Social e integrado por los ministros preponderantes de la intervención: MIES, MSP, Mineduc, entre otros, cuyo rol fue promover la política pública intersectorial para atención a la primera infancia y generar las líneas estratégicas para su cumplimiento.

La Mesa Técnica Intersectorial Nacional instancia a nivel nacional de tipo técnico, liderado por la Gerente de la Estrategia e integrada por delegados de los ministerios involucrados en la misma, como función principal tenía el preparar la planificación anual de la estrategia, así como el seguimiento a los planes de acción.

La Mesa Técnica Intersectorial Zonal, espacio a nivel zonal gestionado por un delegado del MCDS en la zona y conformada por los delegados zonales de los ministerios involucrados en la ENPI, encargado de elaborar el diagnóstico, planificación y coordinación de acciones en la zona.

La Mesa Técnica Intersectorial Distrital, instancia a nivel distrital gestionada por una presidencia, que se elegía entre los delegados permanentes de los ministerios de interés (León 2017,55-56).

En función de la revisión documental se establece que ninguna de las instancias para la gestión de la ENPI estuvo constituida de manera formal, sino que se caracterizan por cierta flexibilidad y por el predominio de reglas de juego no formales en torno a su funcionamiento. Lo indicado devela una debilidad ya que al no ser una instancia formal no se mantuvo en el tiempo.

A nivel nacional de manera efectiva operó el Comité Nacional Intersectorial de Primera Infancia, así como la Mesa Técnica Intersectorial Nacional. El primero de ellos

funciona por la decisión política y el lineamiento muy fuerte de quien presidía el mismo, que tomó este tema como su prioridad. Los Comités Intersectoriales se convirtieron en mecanismo a nivel político para rendir cuentas, establecer mínimos innegociables y solucionar ciertos problemas que caso contrario, no se hubiesen visibilizado (E-6, 2018, entrevista).

Los registros documentales del MCDS dan cuenta de la informalidad de este mecanismo de coordinación, las reuniones no tuvieron una periodicidad constante y dado que no se contaba con lineamientos para jerarquizar y ordenar el espacio, su conformación fue variable y no siempre con la asistencia de los ministros.

Por su parte la Mesa Técnica Intersectorial, también se constituyó en un dispositivo a través del cual se planificó la intervención y se construyeron lineamientos técnicos para la intervención. Una de las entrevistadas amplía al respecto “El MCDS al promover las mesas técnicas permitían conocer que estaba haciendo cada uno, establecer metas conjuntas, hacer seguimientos específicos de lo que cada uno se había comprometido en realizar, aunque con un monitoreo parcial de las acciones conjuntas” (E-9, 2018, entrevista).

Además, es importante resaltar el criterio compartido de varios entrevistados que un incentivo clave para participar en estos espacios fue la convicción profunda de que trabajar de forma intersectorial genera un valor agregado y que constituye un imprescindible si se quiere construir intervenciones que busquen el desarrollo infantil integral de las niñas y niños (E-1, 2018, entrevista), (E-2, 2018, entrevista), (E-3, 2018, 2018), (E-4, 2018, entrevista), (E-5, 2018, entrevista), (E-10, 2018, entrevista), (E-13, 2018, entrevista), (E-15, 2018, entrevista), (E-16, 2018, entrevista).

En cuanto a las mesas zonales, se realizó un ejercicio de micro planificación a manera de pilotaje en cuatro cantones: Loreto, San Lorenzo, Alausí y Guamote, que visibilizó la importancia de considerar la diversidad del país. Además, se destacó la necesidad de contar con presencia territorial del MCDS para articular las acciones del nivel zonal con el nivel circuital y parroquial (MCDS 2014,34-40).

En este contexto, el MCDS contrató a ocho coordinadores zonales para dar seguimiento a las acciones logradas a través de la metodología de micro planificación y gestionar las intervenciones de la ENPI en territorio, a través de fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esto debido a la restricción que tenía el MCDS de tener unidades desconcentradas.

En efecto, la participación del MCDS a nivel zonal fue muy débil, pues el personal contratado no solo realizaba las actividades inherentes a la ENPI, sino que se convirtió en el nexo entre el nivel central y las estrategias y acciones intersectoriales del MCDS en el territorio, lo cual implicó que no se haga seguimiento adecuado a la intervención. Además que desde el nivel central no se auspició un trabajo más cercano con los GAD cantonales y parroquiales. Al respecto una de las entrevistadas señala:

Creo que una debilidad del MCDS fue el no aterriza en territorio a veces hay tensiones que uno no las percibe desde el nivel nacional, que son las que limitan la ejecución. Entonces localmente creo que nos hubiera convenido trabajar más de cerca con las juntas parroquiales, con los municipios, que empezamos a hacer al final de mí gestión en 2016, pero quizá si hubiera existido otro momento político donde la acción con los GAD podía haber sido más libre y abierta eso hubiera ayudado mucho a que haya una acción más participativa de los GAD, porque al final ellos están en el territorio, ellos son quienes le conocen a los que dirigen salud, el que coordina MIES, el que coordina Educación son los propios actores locales y debería haber ese actor local que te permita gestionar eso en territorio.

Por lo indicado, en cuanto a los mecanismos empleados para asegurar una articulación intersectorial entre los integrantes de la ENPI considerando las estructuras orgánicas, la visión reiterada de varios de los entrevistados se traduce en que era adecuado el modelo propuesto, contaba con los niveles requeridos para una buena implementación y estaba totalmente claro a nivel nacional; sin embargo en territorio se dieron las brechas entre la formulación e implementación que partían incluso desde el desconocimiento de la ENPI. Esta aseveración se fundamenta en la incapacidad del MCDS de liderar en territorio, dada sus restricciones organizativas, así como la baja interacción con los actores locales y deficientes canales de comunicación entre los diferentes niveles de organización.

La planificación intersectorial

La planificación intersectorial permite consensuar estrategias de acción conjuntas y operacionalizarlas a partir de metas concretas y recursos, con el propósito de contar con una visión estratégica compartida entre los involucrados (Garnier 2000,67).

En este sentido, la aplicación de este mecanismo en el marco de la ENPI se ejecutó sobre todo a través del Comité Nacional Intersectorial de Primera Infancia, en el que se legitimó el modelo de planificación operativa de la estrategia, cuyo fin fue compatibilizar acciones gubernamentales, para evitar duplicidades y vacíos en la

intervención. Sin embargo, dicha planificación a decir de algunas entrevistadas tuvo algunos inconvenientes en su concepción: a) respondía a una lógica sectorial en la mayoría de los casos, donde la suma de las prestaciones de cada involucrado correspondía al paquete de acciones a implementar; b) no se adaptaba a la diversidad y heterogeneidad del país; c) no establecía territorios priorizados para la intervención por lo que los esfuerzos se diluían y dispersaban. Las palabras de una entrevistada explican este tema:

El MCDS sí lograba convocar, sin embargo cada ministerio proponía su acción y no había un plan maestro que direcciona las acciones en conjunto, priorice las intervenciones y los territorios, así al final se convertían en una mezcla de lo que cada ministerio sectorial hacía o creía que debía hacer, aunque el MCDS sí coordinaba. Lo que faltó es una visión técnico- estratégica de garantía de prestaciones mínimas en un sector priorizado, pues ello permite saber si hay cambios y variaciones en indicadores, o si tienes que focalizarte en algún sitio; pero en ese momento por la coyuntura política no se podía modificar la estrategia de intervención de global a focalizada (E-4,2018, entrevista).

Adicionalmente, en términos operativos vinculados a la planificación se destacó por parte de los entrevistados a nivel local que al tener tareas sectoriales previamente asignadas, la función de coordinar por parte de los funcionarios de los ministerios en línea era percibida como una responsabilidad adicional a las que ya cumplían, lo que se estimaba como una sobrecarga de trabajo (E-14,2018, entrevista), (E-15,2018, entrevista), en lugar de que sea visto este rol como una modalidad de trabajo conjunto para fortalecer su propio desempeño.

Por lo expresado, se identifica la existencia de debilidades en las reglas de juego principalmente en cuanto a los marcos culturales y reglas no formales, lo que impulsa el predominio de los abordajes sectoriales fragmentados que no fomentan la cooperación y que se encuentran extendidos en la administración pública. Efectivamente, quizá uno de los problemas más fuertes de este sector en general, es el tener una lógica de encerrarse casa adentro de cada ministerio, que se da por múltiples razones entre las que están las competencias entre las instituciones, eso significa que hay un problema de fondo y de larga data, de cómo se miran las instituciones del sector público. Tomando en cuenta que las problemáticas sociales en su mayor parte son intersectoriales, por lo que es un desafío la transformación de la cultura organizacional en el ámbito público (E-3, 2018, entrevista).

La presupuestación intersectorial

En relación a este tema es necesario destacar que a través de las sinergias generadas por la máxima autoridad a nivel político, se dio una preferencia e intensificación del presupuesto destinado a la primera infancia. Esta situación la explica una de las entrevistadas “si hubo una prioridad presupuestaria, -aunque no necesariamente fuimos los mejores ejecutores-, la creación de un proyecto para la construcción de los CIBV da cuenta de aquello. Además, se institucionalizaron varias intervenciones como el proyecto inmunizaciones y se dio un fuerte apoyo al proyecto de desnutrición cero.” (E-12, 2018, entrevista).

Ahora bien, la investigación realizada revela que el tema presupuestario para la estrategia era manejado de manera sectorial por los principales actores de la misma: MIES y Mineduc, quienes lo gestionaban de forma independiente a través de gasto corriente o de inversión. El caso del Ministerio de Salud, es particular ya que dada su estructura organizacional, no existía un área específica para primera infancia y por lo tanto, no había una asignación particular para esta intervención.

De este modo no se contó con un presupuesto pensado en las necesidades de la primera infancia, en donde incluso se incorpore a los GAD (E-13, 2018, entrevista).

Acciones intersectoriales

Entre las acciones de carácter intersectorial impulsadas a través de la ENPI, mencionadas por parte de las entrevistadas están:

- a) Norma Técnica que promovió la atención en salud y nutrición del MSP en los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Centros Infantiles del Buen Vivir (CNH) que oferta el MIES;
- b) Proceso de continuidad educativa, que implicó el traspaso del subnivel 1 de Educación Inicial (niños de cero a tres años de edad) del MIES, al subnivel 2 de Educación Inicial (niños de tres y cuatro años de edad) proporcionado por el Mineduc.
- c) Profesionalización de Educadoras de Desarrollo Infantil – MIES, a través de la Tecnología en Desarrollo Infantil Integral; así como la certificación por competencias a personal del MIES.
- d) Implementación del currículo de educación inicial, el MIES y el Mineduc crearon conjuntamente un currículo para los subniveles 1 y 2 de educación inicial.

e) Norma técnica de desarrollo infantil integral, para la Servicios Institucionalizados de Desarrollo Integral para la Primera Infancia (SIDIPI).

f) Externalización de la alimentación de CIBV y Educación Inicial.

Sistemas de información, monitoreo y seguimiento

A lo largo del análisis se detectó que el compartir información constituye una condición para la coordinación. En este sentido, se utiliza este mecanismo de manera habitual para determinar el avance de las intervenciones en relación a primera infancia. Sin embargo, “la información no es de buena calidad” (E-2, 2018, entrevista). Es así que lo indicado dificulta la implementación de un sistema de información nominal para el seguimiento de los niños y niñas de forma integral, desde las distintas áreas de atención.

Ahora bien en función de todos los elementos analizados anteriormente, se establecerá si la integración es decir la intersectorialidad se expresó como de alta o baja intensidad, según se cumple en mayor o menor grado con la inclusividad, la mancomunidad en el accionar y las variaciones de las estructuras organizativas, considerando los lineamientos del capítulo uno, así:

Tabla 21.
Intensidad de la intersectorialidad de la Estrategia Infancia Plena

Alta intensidad (+)	Baja intensidad (-)
Se produce cuando existe:	
<p style="text-align: center;">Inclusividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulación participativa • Programación presupuestaria conjunta • Seguimiento y evaluación colectiva 	<p style="text-align: center;">Estrategia Primera Infancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • La formulación es conjunta entre los actores de la estrategia • Los presupuestos son sectoriales
<p style="text-align: center;">Mancomunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos compartidos • Responsabilidades conjuntas • Sistemas de información en red 	<p style="text-align: center;">Estrategia Primera Infancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se comparte información para conocer coberturas y prestaciones de servicios • Se establecen responsabilidades conjuntas • Sistemas de información sectoriales
<p style="text-align: center;">Cobertura estructuras organizativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructuras organizativas para asegurar una gobernanza genérica 	<p style="text-align: center;">Estrategia Primera Infancia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizativa anclada a (MCDS) con poder de convocatoria, político, mediático, capacidad de decisión • Estructura institucional centralizada • Falta de arreglos institucionales a nivel local
Resulta en:	
Alta integración	Baja integración
	Estrategia Nacional Intersectorial Infancia Plena (Política primera infancia)

Fuente: Adaptado Cunill-Grau, 2014.
Elaboración propia.

En conclusión, existe una baja intensidad de la intersectorialidad en la Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena.

Conclusiones y Recomendaciones

Para el análisis de la implementación de la política pública de primera infancia a nivel nacional, se revisaron su evolución histórica, los avances logrados en la normativa, su vinculación con los instrumentos de autoridad internacionales, así como la intervención realizada mediante los distintos programas y proyectos ejecutados por diversas instancias, con énfasis en el caso de estudio que corresponde a la Estrategia Nacional Intersectorial Primera Infancia: Infancia Plena.

Adicionalmente, la aplicación de la metodología NATO y del análisis de los modos para la acción intersectorial, a la luz del marco teórico respectivo nutrido con las visiones de los entrevistados y expertos en el tema, permitieron establecer el por qué hay fallas en la implementación de las políticas de primera infancia en el período 2008-2014.

En efecto, a través del modelo NATO, se pudo conocer el entramado de la política pública de primera infancia, por medio de la clasificación y priorización de los instrumentos que aplica el Estado para cumplir con los objetivos de política pública, verificando así la coherencia o incoherencia entre los objetivos y sus medios. Además, con la revisión de los mecanismos de gestión intersectorial como un proceso de dimensiones políticas y técnicas que involucra a diferentes actores y sectores, se pudo establecer los esfuerzos conjuntos y sinergias para tratar problemáticas complejas, que requieren un tratamiento integral.

En este contexto, a partir de 2008 se evidenció un quiebre en las políticas públicas de primera infancia que se reflejó en que el Estado asumió su rol como rector de dicha política, pues previamente se tenían intervenciones dispersas, sin lineamientos clave, que, sin lugar a dudas, mermaron las capacidades de una atención oportuna y eficiente para las niñas y niños de cero a cinco años.

Bajo esta nueva perspectiva se fusionaron instituciones, se fortalecieron otras, pero, sobre todo, se reconoció la importancia de una intervención integral durante esta etapa de la vida, que constituye un medio para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza y ser una de las acciones más efectivas en términos de costo-beneficio, esto desde el uso intensivo de instrumentos de autoridad.

En efecto, con la transformación del Estado que incluyó la creación de instancias de coordinación, en este caso a través del Ministerio de Coordinación de Desarrollo

Social, que lideraba la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena, se advierte la importancia de la inclusión de la intersectorialidad como mecanismo para mejorar la gestión pública y con ello disminuir las fallas en la implementación de la política pública, eso sin duda es el mayor valor agregado que brindó en su oportunidad el trabajo intersectorial, pues si bien en el pasado ya existían estudios que indicaban la necesidad de un trabajo articulado sobre todo en temas de salud, fue la primera vez que dicha propuesta se materializó con las limitaciones que eso conllevó.

Por otra parte, la prioridad dada a la primera infancia durante este período, desde los más altos niveles del Estado Central, que se apoyó en la tendencia de la región en el tratamiento de la primera infancia en la discusión de la política social, vino acompañada de una bonanza económica que permitió se destinen recursos económicos importantes a programas y proyectos a favor de la niñez desde un enfoque garantista de derechos.

En efecto, hubo durante ese período avances importantes en cuanto a acceso y cobertura reflejados en el sector salud en un incremento de atenciones prenatales, disminución de mortalidad infantil y de la niñez; así como en un mayor número de niños atendidos tanto en los servicios de educación inicial, como de desarrollo infantil sobre todo bajo la modalidad de *Creciendo con Nuestros Hijos*, lo que permitió un mayor involucramiento de la familia como actor fundamental dentro del proceso enseñanza-aprendizaje de los infantes.

En términos de calidad existieron algunos aspectos donde se buscó incidir como: la renovación de la infraestructura de los servicios para la primera infancia, el mejoramiento del mobiliario y material didáctico, la emisión de normas técnicas o el fortalecimiento del talento humano en desarrollo infantil o educación inicial.

Pese a que hubo avances importantes en la cobertura y calidad del servicio a la primera infancia, que fue posible por la voluntad política y económica del gobierno durante el período 2008-2017 que se manifestaron en el uso de instrumentos de tesoro y de autoridad, evidenciados en un incremento del presupuesto así como de legislación relativa a la niñez, se determinó que existen algunos aspectos a mejorar en la mezcla de instrumentos sobre todo en los relacionados a información y organización.

Uno de los factores fundamentales que impidió la toma de decisiones oportunas y acotadas a la realidad sobre los avances de la política pública, está en los sistemas de información y seguimiento, que son aún a nivel sectorial y en el caso del Ministerio de Salud Pública, se manejan de manera independiente por diferentes áreas del mismo, lo

cual no genera uniformidad en la información, limitando su confiabilidad. Esta situación no ha permitido la generación de un sistema integrado de información para la primera infancia, que permita un seguimiento nominal del desarrollo en todos los ámbitos de las niñas y niños de cero a cinco años, es decir conocer sí el niño ha recibido el paquete de prestaciones completo o solo algunas, que se traduciría en intervenciones aisladas y sin impacto.

El poder político, mediático, nivel jerárquico y la capacidad de decisión en relación a las políticas implementadas, así como un fuerte compromiso institucional, se identifican como varios de los elementos con que contaba el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social para ejercer su rol, que se evidencian en la ejecución de acciones intersectoriales, acordadas mediante espacios de articulación a nivel central como el Consejo Sectorial de lo Social o el Comité Nacional Intersectorial de la Estrategia y su Mesa Técnica. Aunque estos dos últimos al no haberse establecido a través de reglas de funcionamiento formales, con el tiempo vieron mermada su capacidad de convocatoria, continuidad e injerencia.

La incapacidad legal del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de establecer estructuras orgánicas desconcentradas o adscritas a nivel territorial, fue un impedimento para la implementación adecuada del modelo de gestión a nivel zonal y distrital de la Estrategia, de ahí que la política pública encontró su asidero únicamente a nivel nacional. Además, sin la participación de los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, que permita una retroalimentación del territorio que dé cuenta de la diversidad cultural, étnica y geográfica del país, para que la intervención sea consistente con la realidad y que tengan sostenibilidad.

En efecto, el no contar con un sistema de seguimiento nominal a los infantes para saber si efectivamente ese niño, recibió el paquete integral priorizado de servicios o las prestaciones fueron parciales, aunado por un estructura organizacional centralizada que no permite hacer un monitoreo y evaluación oportuna a nivel territorial, decanta en una implementación ineficiente. La misma que se expresa en una mezcla de instrumentos que impiden el conocer si a través de la ejecución de la política se alcanzó el desarrollo integral de los niños de cero a cinco años.

A pesar de que la política exhibe una instrumentalización en cierta medida consistente, a la par presenta debilidades a nivel macro, en relación con el objetivo de garantizar el desarrollo infantil integral, la que se expone en que se da mayor prioridad a la instrumentalización a través de la mecanismos de autoridad y tesoro, mermando la

importancia a la información y organización; situación que podría ser incluso justificable considerando que durante la etapa previa a 2008 al no ser el desarrollo infantil integral una prioridad en la agenda pública la inversión en la misma era muy baja.

En relación al grado de intensidad de la intersectorialidad en las relaciones entre los actores involucrados en la Estrategia Nacional Intersectorial Infancia Plena se concluye que en este caso corresponde a una colaboración baja, e incipiente que por lo tanto dista de la aspiración de la integración y que se debe en cierta medida a los modelos de organización y gestión así como el corto tiempo de implementación de la estrategia.

En efecto, pese a lo acotado se reconocen acciones puntuales que impulsaron esta propuesta de trabajo articulado, como el establecimiento de espacios de articulación, la definición de metas comunes, la visibilización de la importancia de la atención en esta etapa de la vida, el compartir de información sectorial. Aunque como se indicó estos esfuerzos fueron a nivel central, con lo que con su incidencia fue débil y circunstancial.

En este punto es importante reconocer que amparados en el marco constitucional que busca garantizar el derecho de todas las personas a lo largo del ciclo de vida, se incluyeron enfoques de igualdad generacional e intergeneracional en el tratamiento de las políticas públicas, mandato entre otros otorgados a los Consejos Nacionales para la Igualdad, lo que sin duda representa un avance sí consideramos que en efecto para el desarrollo integral de niñas y niños, éstos requieren un entorno favorable por lo que la atención debe ser a la familia en su conjunto.

Adicionalmente, se destaca la función coordinadora de los Consejos para la Igualdad al ser la encargada de articular con las entidades rectoras y ejecutoras, así como los organismos especializados en la protección de derechos, en los diferentes niveles de gobierno, lo que le permite retroalimentar la política pública; sin embargo, dado que sus definiciones no son vinculantes, su incidencia es limitada. De otra parte, se percibe como un desafío la articulación que debería existir entre los Consejos de Igualdad.

También se sugiere establecer una instancia de coordinación a nivel central que facilite la articulación intersectorial al menos en los temas de desarrollo infantil, que tenga poder político, mediático, capacidad de decisión en relación a las políticas implementadas. Esta instancia debería manejar un presupuesto sobre todo para

monitoreo y evaluación de las metas y cierta capacidad de desconcentración a nivel territorial.

Además, es necesario profundizar sobre el estudio de la intersectorialidad en las políticas públicas en Ecuador, esto para que se expanda su conocimiento a todo nivel, y se difunda su uso efectivo considerando su fundamento político y técnico, como herramienta para mitigar las posibles fallas en la implementación de las políticas públicas, especialmente de aquellas que necesitan un abordaje integral para atender problemáticas multicausales.

La lección más importante es la importancia de coordinar, sea cual fuere el nivel de autoridad. Lo ideal es que se haga a nivel estratégico y que tenga un efecto cascada.

En adición, es importante reconocer que la definición de la política pública, y sobre todo una de carácter intersectorial requiere la combinación de factores políticos, técnicos, financieros y de gestión, así para la implementación de una estrategia de éstas características, durante su primera fase que implica su lanzamiento, se requiere de un compromiso y voluntad al más alto nivel; seguidamente para su consolidación y su permanencia se necesita sobre todo del empoderamiento de los operadores del servicio, lo que implica un fuerte equipo técnico a nivel territorial.

Finalmente, en el marco del Estado garante de derechos y justicia social, según lo establece la constitución representa a la fecha un desafío mejorar las herramientas que proveen de información para el diseño, implementación, evaluación y observancia de las políticas, con miras en la consolidación real de un sistema de protección integral para niñas, niños y adolescentes.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2010. “El Buen Vivir, una autopía por (re) construir”. *Boletín ECOS*, junio de 2010.
- Acuña, Carlos H., y Fabián Repetto. 2006. “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina”. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/handle/11319/2774>.
- Aguilar. 1993. “Hacia una disciplina de las políticas públicas”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* 2 (3): 7–16.
- Aguilar, Luis F. 2007. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39: 1–15.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, Luis Fernando Aguilar Villanueva, Paúl Elmore Berman, F. Richard, E. Carl, A. Daniel, S. Donald, et al. 2003. *La implementación políticas*. Miguel Ángel Porrúa. <http://www.sidalc.net/cgi-bin>
- Álvarez Pérez, Adolfo Gerardo, Anai García Fariñas, Armando Rodríguez Salvá, y Mariano Bonet Gorbea. 2007. “Voluntad política y acción intersectorial: Premisas clave para la determinación social de la salud en Cuba”. *Revista cubana de higiene y epidemiología* 45 (3).
- Álvarez, Soledad. 2012. “Más allá de la Convención de los Derechos Niño” En *Estado de los derechos niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*, 20-37. Quito: UNICEF.
- Araujo, María Caridad, Florencia López-Boo, Rafael Novella, Sara Schodt, y Romina Tomé. 2015. “La calidad de los Centros Infantiles del Buen Vivir en Ecuador”.
- Araujo, María Caridad, Florencia López-Boo, y Juan Manuel Puyana. 2013. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe*.
- Arias, Alberto. 2008. “El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización”. *Revista Gestión & Región* 6: 31-64.
- Asamblea Nacional. 1998. *Constitución de la República del Ecuador*. http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- . 2006. *Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia*.
- . 2008. *Constitución República Ecuador*. <http://www.asambleanacional.gob.ec>
- . 2010. *Código Orgánico Organización Territorial*. <https://www.google.com.ec>.
- . 2011. *Ley Orgánica Educación Intercultural*. <https://www.google.com.ec>.
- . 2012. *Reglamento de la LOEI*.
- Aulicino, Carolina, y Gala Díaz Langou. 2015. “Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina”. http://www.reduca-al.net/files/Políticas_publicas.pdf.
- Ayala Mora, Enrique. 2008. *Resumen historia Ecuador*. 3era. edición. Quito- Ecuador: Corporación Editora Nacional. <http://www.comunidadandina.org>
- Báez, René. 1995. *Ecuador, pasado y presente*. Vol. Ed. actualizada. Colección Ensayo (Quito, Ecuador). Quito, Ecuador: LIBRESA.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. *MOOC Realidad Social Latinoamericana, Módulo II. Desarrollo Infantil Temprano*.
- Bauer, MarcelaLotta, Gabriela S. Galvão, Maria Cristina CP Marcela Bauer, Gabriela S. Lotta, y María Cristina CP Galvão. 2013. “Arreglos institucionales implementación políticas para combatir pobreza en Brasil”. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*. no. 57 (2013). <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe>.
- Bedregal, Paula, y Andrea Torres. 2013. “Chile Crece Contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales”. *Clave de Políticas Públicas. Serie: Desafíos en la Educación de Primera Infancia* 19: 1–8.

- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, y Evert Oskar Vedung. 2011. *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Transaction Publishers.
- Berlinski, Samuel, y Norbert Schady. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de políticas públicas*. BID. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle>
- Bertranou, Julián F. 1995. “Estructurando la política. El papel de las instituciones”. Editado por James March, Johan Olsen. *Revista Mexicana de Sociología* 57 (1): 235-49. <https://doi.org/10.2307/3540962>.
- Binetti, Carlo, y Fernando Carrillo. 2004. *¿Democracia con desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina*. Inter American Development Bank. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes.pdf>.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. 2005. “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América latina” *Documentos y Aportes en la Administración Pública y Gestión Estatal* 1: 41-64.
- Bruñol, Miguel Cillero. 1997. “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”. *Infancia: Boletín Instituto Interamericano Niño—OEA* 234: 1–13.
- Castell-Florit, P. 2003. “Intersectorialidad y sistemas de salud: La experiencia cubana”. *Intersectorialidad y sistemas de salud: La experiencia cubana*.
- Castell-Florit Serrate, P. 2007. *La intersectorialidad en la práctica social*. Editorial Ciencias Médicas. <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online>.
- Cecchi, Daniele. 2005. “Inequality in America—What Role for Human Capital Policies?” *Journal of Economics* 86 (1): 85–89.
- Clark, Kim. 2001. “Género, raza y nación: La protección a la infancia en el Ecuador (1910–1945)”. *Antología Género*, 183.
- Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia. 2014a. “Estudio de casos sobre sostenibilidad de las Políticas Públicas en Primera Infancia en América Latina”. <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa>.
- . 2014b. “Evaluación de los mecanismos de implementación y sostenibilidad de la Estrategia De Cero a Siempre”. <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa>
- . 2015. *Equidad para la Primera Infancia, Espacios de paz “De Cero a Siempre”*. <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/-Primera-Infancia.pdf>.
- Congreso Nacional. 2003. *Código Niñez y Adolescencia*. <https://www.google.com.ec/LOEI>.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. 2012. *Agenda para la igualdad de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2013*. Quito- Ecuador: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. 2013. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017*. Quito- Ecuador: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- . 2018. *Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional: Juntos por un camino de igualdad 2017-2021*. Quito- Ecuador: CNII.
- Corbett, Tom, y Jennifer Noyes. 2008. *Human services systems integration: A conceptual framework*. Institute for Research on Poverty.
- Correa Díaz, Germán. 2001. “Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la demanda Regional/Local”.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2002. “Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. *San José de Costa Rica*.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2012. “La taxonomía del cambio: enfoques, tipologías para determinación del cambio políticas públicas”. *Andamios* 9 (20): 297–321.

- Cunill Grau, Nuria. 2005. “La intersectorialidad en el gobierno y gestión política social”. *X Congreso Internacional CLAD*, julio. <https://scholar.google.com.ec>
- . 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y política pública* 23 (1): 5–46.
- Cunill-Grau, Nuria, Margarita Fernández, y Marcel Thezá Manríquez. 2013. “La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile”. *Polis (Santiago)* 12 (36): 289–314.
- Cynader, M., y F. Mustard. 1998. “Early stimulation aids brain development, increases competence, decreases cost to society Vol. 14, No. 7, July 1998”. *The Brown University Child and Adolescent Behavior Letter*.
- De La Torre A, Patricia. 2000. “Lo Público y lo Privado en el Estado Ecuatoriano: la Junta de Beneficiencia de Guayaquil”. *Quito, Abya Ayala* 1.
- Eliadis, F. Pearl, Margaret M. Hill, y Michael Howlett. 2005. *Designing Government: From Instruments to Governance*. McGill-Queen’s Press - MQUP.
- Escobar, A., y M. Velasco. 2010. “Los niños y niñas del Ecuador a inicios del siglo XXI. Una aproximación a partir de la primera encuesta nacional de la niñez y adolescencia de la sociedad civil”.
- Escobar, Ingrid, Oscar Ramírez, Iván Torres, Gabriel Villafuerte, y Gloria Vilogné. 2007. *La transición a la democracia en Ecuador: una mirada histórico-política a un proceso de revalorización democrática*. Recuperado el <http://www.afese.com/img/revistas/revista53/transdemo.pdf>.
- Eslava, Julia, y C. Puente. 2003. “Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales”. *Bogotá: Cendex*, 37.
- Evans, Matt. 2007. *An Institutional Framework for Policymaking: Planning and Population Dispersal in Israel*. Lexington Books.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. 1.^a ed. Cuadernos A. Temas de Innovación Social 46. Anthropos Editorial y FLACSO Ecuador. <http://www.intercodex.com/libros>.
- Franco, María, y Carlos Scartascini. 2014. “La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y la capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”, julio. <http://publications.iadb.org/handle>.
- Frank, Fischer, Gerald Miller, y Mara Sidney. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London, and New York: CRC Press.
- Galvis Ortiz, Ligia. 2009. “La Convención Derechos del Niño veinte años después”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 7 (2).
- Garnier Rímolo, Leonardo. 2000. “Función de coordinación de planes y políticas”. *En: Funciones básicas de la planificación-LC/IP/G. 126-P-2000-p. 53-110*.
- Gobierno de Colombia. 2014. “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre. Informe de balance y prospectiva”.
- Gobierno de Colombia, Gobierno. 2013. *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. 282 vols. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Gómez Lee, Martha Isabel. 2012. “El Marco de las Coaliciones de Causa (Advocacy Coalition Framework)”. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?>
- González Tachiquín, Marcelo. 2005. “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”. *Quid Iuris* 1: 99–116.
- Grau, Mireia, y Araceli Mateos. 2002. *Análisis de políticas públicas en España: Enfoque y casos*. 1era. Ciencia Política. Tirant lo Blanch.

- Guerrero, Omar. 2001. "Nuevos modelos de gestión pública". *Revista Digital Universitaria* 2 (3): 1–8.
- Horwath, Jan, y Tony Morrison. 2007. "Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients". *Child abuse & neglect* 31 (1): 55–69.
- Howlett, Michael. 2004. "Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice". *Policy and Society* 23 (2): 1–17.
- . 2005. "¿What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles". *Designing government: From instruments to governance*, 31–50.
- . 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42 (1): 73–89.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, y Paul Weaver. 2006. "Assessing Instrument Mixes through Program-and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of policy research* 23 (1): 129–151.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2007. "Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in new governance arrangements". *Policy and Society* 26 (4): 1–18.
- INNFA, Instituto Nacional del Niño y la Familia, y Ministerio de Bienestar Social MBS. 2001. "Informe Nacional Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia". <http://www.scielo.org.mx/scielo>.
- Instituto Nacional del Niño y la Familia. 2001. *Compilaciones sobre Niñez: Cuadernillo de capacitación*. Red de información sobre infancia, adolescencia y familia. <https://info.inclusion.gob.ec/infomies/>.
- Junqueira, Luciano. 1998. "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad". *Reforma y Democracia* 12: 1–12.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en Gobernanza". *10 textos de referencia*, 57.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation". *Governance* 20 (1): 1–21.
- León, Mauricio. 2017. "Protección social de la niñez en el Ecuador". <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41233>.
- Leone, José A. Rivas. 2003. "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Reflexión política* 5 (9): 37–44.
- Leyva, Santiago. 2015. *Análisis de política pública poblacional: la juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Fondo Editorial Universidad Eafit. <http://www.eafit.edu.co/analisis-de-politica-publica-poblacional.aspx>.
- Linder, Stephen H., y B. Guy Peters. 1993. "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos". <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11479>.
- Mafra R. 2013. "Brasil Cariñoso y Plan Brasil sin Miseria. Presentación Seminario Internacional: Primera Infancia y Sistemas de cuidado y desarrollo infantil en América Latina y Europa". San José, Costa Rica, noviembre. <http://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-esp>.
- Marín, Carlos Andrade. 1929. *La protección a la infancia en el Ecuador*. Imprenta de la Universidad Central.
- Martínez, José William. 2014. "Desarrollo infantil: una revisión". *Investigaciones Andina* 16 (29). <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile>.

- Méndez M., José Luis. 1993. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. *Foro Internacional* 33 (1 (131)): 111-44.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2014. *Estatuto Orgánico por Procesos Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social*. Vol. Acuerdo Ministerial No.15. <https://www.todaunavida.gob.ec/wp/Registro-Oficial-S.pdf>.
- . 2015a. “Agenda Social 2017”. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/biblioteca/>.
- . 2015b. “Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena”. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/biblioteca/>.
- . 2016. “Manual de la Red.- Cuadernillo No.3- Estrategia: Infancia Plena”. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/-primera-infancia-infancia-plena/>.
- . 2014. “Sistematización del Proceso de Microplanificación Intersectorial para los Servicios de Primera Infancia”.
- . 2017. “Informe Desarrollo Social 2007-2017”. <http://www.desarrollosocial.gob.ec>.
- . 2014. “Registro Social como insumo para la focalización de programas y/o servicios”. presentado en Compromisos Binacionales Ecuador- Colombia 2014, Quito- Ecuador.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2015. “¿Qué es Chile Crece Contigo?” <http://www.crececontigo.gob.cl/que-es-Chile-Crece-2015.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2017. “Clasificadores Orientadores de Gasto Políticas de Igualdad y Ambiente”. MEF. <https://www.finanzas.gob.ec>.
- Ministerio de Educación. 2012. “Nuevo Modelo de Gestión Educativa”. Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación Educativa. <https://educacion.gob.ec/wp>.
- . 2014. “Currículo de Educación Inicial 2014”. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads>.
- . 2016. *Servicio de atención familiar para la Primera Infancia: Modalidad de Educación Inicial con Familias- Guía Técnico Operativa*. Primera Edición. Quito- Ecuador.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2013. “Política Pública: Desarrollo Infantil Integral”. <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads>.
- . 2014. “Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral. Servicios de Desarrollo Infantil. Modalidad Domiciliaria: CNH”. <http://www.inclusion.gob.ec/>.
- Ministerio de Salud Pública. 2012. “Implementación del Nuevo Modelo de Gestión del Ministerio de Salud Pública. Reestructura y Reforma Institucional”. https://issuu.com/saludecuador/docs/nuevo_modelo_gestion2012.
- Moffa, Nicholas Dominic, y Pablo Zoido. 2017. “Nota CIMA #2: ¿Cómo ha evolucionado el Desarrollo Infantil Temprano en la Región?”, diciembre. <https://doi.org/10.18235/0001054>.
- Molina, H., y A. Torres. 2013. *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano. Curso virtual para formadores de políticas y gestores de programas y proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo; 2013*.
- Molina, Helia, Miguel Cordero, y Verónica Silva. 2008. “De la sobrevida al desarrollo integral de la infancia: Pasos en el desarrollo del sistema de protección integral a la infancia”. *Revista chilena de pediatría* 79: 11–17.
- Montalvo, Pedro. 2102. *Trabajo infantil en Ecuador. Una evaluación*. 1er. Vol. 290. Quito: Graphus.
- Mustard, Fraser, M. Young, y Manuel Manrique. 2003. “¿Qué es el desarrollo infantil?” *Primera infancia y desarrollo: El desafío de la década*, 83–107.

- Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. 2017. “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador”. <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2017/10/G1732795.pdf>.
- Naranjo, Mariana. 2008. “Ecuador: reseña de principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006”, mayo. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/3626>.
- Natera Peral, Antonio. 2004. “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”. *Documentos de Trabajo Política y Gestión* 2: 35.
- Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia, y UNICEF. 2006. “Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005”. Quito. UNICEF.
- Ojeda, Segovia, Lautaro. 1988. *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador*. ILDIS. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51281.pdf>.
- Organizaciones y personas de la sociedad civil del Ecuador. 2016. “Informe Alternativo cumplimiento Convención sobre Derechos del Niño y Protocolos Facultativos por parte del Estado Ecuatoriano”. <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script>.
- Organization World Health. 2015. “Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina”. En *Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina* Washington, DC. (www.paho.org/publications/copyright-forms).
- Ortiz, Santiago. 2012. “El escenario institucional y el movimiento de la infancia”. En *Estado de derechos de niñez y la adolescencia Ecuador 1990-2011: Observatorio Derechos de la Niñez y Adolescencia*, 40-51. Quito: UNICEF.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope*. FLACSO Ecuador: Ágora Democrática. https://www.researchgate.net/profile/Simon_Pachano/links.pdf.
- Pallarés, Francesc. 1988. “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. *Revista de estudios políticos*, N° 62: 141–162.
- Pautasso Solís, Eva Johanna. 2009. “Genealogía de la Educación Inicial en el Ecuador”. *Revista Alteridad* 4. <http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/8121>.
- Peña, Víctor S. 2013. “¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la Implementación de Políticas Públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental”. *Revista de Gestión Pública II*: 405-38.
- Pérez Pérez, Gabriel, y Laura Valencia E. 2004. “El neoinstitucionalismo como unidad análisis multidisciplinario”, junio 2004. <http://www.saber.ula.ve/handle>.
- Piedrahita, María Victoria Alzate. 2004. “El descubrimiento de la infancia (I): historia de un sentimiento”. *Revista Electrónica de Educación y psicología* 1 (1).
- Pignatta, María Angélica. 2015. “Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, 2012 - 2015”. Argentina, Buenos Aires: FLACSO. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8040>.
- Pollitt, Christopher. 2003. “Joined-up government: a survey”. *Political studies review* 1 (1): 34–49.
- Prats, Joan Oriol, y others. 2007. “Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo”. *Revista de economía institucional* 9 (16): 121–148.
- Quilla, María. 1990. *Trabajando con mujeres en el Ecuador: directorio*. CEAAL. <http://biblioteca.culturaypatrimonio.gob.ec/cgi-bin>.
- Ramírez, Franklin. 2012. “El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011”. En *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*, 40-51. Quito: UNICEF.
- Repetto, Fabián. 2009. “Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”. En *XIV Congreso Internacional del CLAD*

- sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil, 27–30. <http://siare.clad.org/fulltext/0062617.pdf>.
- Riquelme, Juan Manuel Ortega. s. f. “El nuevo institucionalismo en la ciencia política: algunas reflexiones”. http://148.206.107.15/biblioteca_digital
- Rojas Flores, Jorge. 2007. “Los derechos del niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930”. *Historia (Santiago)* 40 (1): 129–164.
- Roth, André Noël. 2007. “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. *Ciencia Política*, N° 3. <http://search.proquest.com/openviewq-origsite=gscholar>.
- . 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* 33: 67–91.
- Ruales Ubilluz, Sarita y Sanandrés Álvarez, JC. 2015. “Evaluación del impacto social del programa desarrollo infantil integral del MIES en Quito, parroquia Cochapamba en el período 2009-2014”. B.S. thesis. <http://dspace.ups.edu.ec>.
- Sabatier, Paul A., ed. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2nd edition. Boulder, Colo: Westview Press.
- Salamon, Lester M. 2000. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction (2001)”. *Fordham Urban Law Journal* 28: 1611-74.
- Sánchez, Isabel María García. 2007. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Presupuesto y Gasto público* 47: 37–64.
- Sarthou, Nerina Fernanda. 2015. “Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino”. *Perfiles educativos* 37 (149): 150–168.
- Schady, Norbert, Pérez Expósito Ana, Florencia López Bóo, Sharon Lynn Kagan, Analía Jalmovich, Diana Hincapie, Luca Flabbi, et al. 2015. *The Early Years: Child Well-being and the Role of Public Policy*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7259>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. “Informe técnico para el Buen Vivir 2013 - 2017”. SENPLADES, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. <http://www.planificacion.gob.ec/Informe-Buen-Vivir-2013-2017.pdf>.
- . 2014. *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la pobreza: hacia el Ecuador del Buen Vivir*. Primera. Quito- Ecuador: SENPLADES.
- . 2013. “Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. *National Development Plan for Living Well* 2017.
- Simarra, Julia. 2013. “Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia”. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales* 68 (132): 397–417.
- Simón, Farith C. 2010. “La nueva administración de justicia en el Código de la Niñez y Adolescencia”. <http://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/706>.
- Soliz, D., MCDS, MIES, y INFA MSP, MINEDUC. 2011. “Estrategia Nacional Intersectorial Desarrollo Infantil Integral”. *Recuperado de: http://www.desarrollosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2014/02*.
- Soria, Eduardo. 2016. “El estado del Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral”. MIES. https://info.inclusion.gob.ec/infomies/descargas_documentos.pdf.
- Strauch, Ernesto Durán, y Coordinador UN Observatorio sobre Infancia. s. f. “Construcción socio histórica perspectiva de derechos niño y su relación con las políticas públicas”.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Colección Estudios. Administración General. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. <https://books.google.com.ec/books?hl=>.

- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33: 41–65.
- Thomas, Michael SC, y Mark H. Johnson. 2008. "New advances in understanding sensitive periods in brain development". *Current directions in psychological science* 17 (1): 1–5.
- Umayahara, Mami. 2004. *Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina*. Oficina Regional de la Educación para América latina y el Caribe.
- UNICEF. 2006a. *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid. <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- . 2006b. *Observaciones generales Comité de los Derechos del Niño*. <https://www.google.com.ec/#q=Observaciones+generales>
- . 2010. *La inversión social en el Presupuesto General del Estado 2010*.
- Valencia Agudelo, Germán Darío, y Yohan Alexis Álvarez. 2008. "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos*, N° 33: 93–121.
- Vaquero, Benjamín Revuelta. 2007. "La implementación de políticas públicas". *Dikaion* 16 (1): 135-56.
- Vásconez, Alison. 2005a. "Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador". *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* 15.
- . 2005b. "Regímenes bienestar y debate política social en Ecuador". En *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*. FLACSO- Ecuador.
- Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. 2010. "El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades". <http://tesis.udea.edu.co/dspace/handle/10495/4754>.
- Verdugo Guamán, María Eugenia. 2016. "La educación inicial en el cantón Sigsig provincia del Azuay: utilización de la metodología ambientes de aprendizaje". <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/24810>.
- Vos, Rob, y Mauricio León. 2000. *Ecuador 1999: Crisis económica y protección social*. Vol. 1. Editorial Abya Yala. <https://books.google.es/books?hl=es&lr>
- World Without Poverty. 2015. "Plan Brasil sin Miseria: Acceso a servicios y la Acción Brasil Cariñoso". http://wwp.org.br/es/publicaciones/?pub_lang=anexo
- Yanes Sevilla, Lucila Cristina. 2016. "El interés superior niño en los procesos de niñez y adolescencia en Ambato". Master's Thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Young, M. 1995. "Desarrollo integral del niño en la primera infancia; desafíos y oportunidades". *Banco Mundial, OPS*. www.ifejant.org./primera_infancia.pdf.
- Zambrano, Carmen Elena. 2005. "Definición modelo de competencias institucionales para INNFA". QUITO/IAEN/2005. <http://repositorio.iaen.edu.ec>.

Anexos

Anexo 1: Listado de entrevistados

Código	Nombre	Función dentro del período 2008-2014	Fecha entrevista
Nivel estratégico			
E-1	Cecilia Vaca	Ministra Coordinadora Desarrollo Social	29 marzo de 2018
E-2	Carina Vance	Ministra de Salud Pública	14 mayo de 2018
E-3	Beatriz Tola	Ministra Inclusión Económica y Social	12 abril de 2018
E-4	Marysol Ruilova	Viceministra de Salud Pública	17 mayo de 2018
E-5	Freddy Peñafiel	Viceministro de Educación	9 abril de 2018
Nivel medio/técnico			
E-6	Alejandra Gómez	Gerente del Primera Infancia	26 abril de 2018
E-7	Ma. José Escalante	Gerente del Primera Infancia	21 abril de 2018
E-8	Verónica Chávez	Directora Nacional de Educación Inicial y Básica- Mineduc	5 abril de 2018
E-9	Betzabé Tello	Coordinadora Estrategia Nacional Desarrollo Infantil- MSP	3 abril de 2018
E-10	Ma. Soledad Vela	Subsecretaria de Educación Especializada- Mineduc	15 mayo de 2018
E-11	Lucía Van Isschot	Directora de Desarrollo Infantil-MIES	4 mayo de 2018
E-12	Xiomara Chávez	Subsecretaria de Inclusión y Cohesión Social – MIES	12 abril de 2018
E-13	Patricio Cajas	Especialista de Educación Inicial y Básica- MINEDUC	10 abril de 2018
Nivel técnico/operativo			
E-14	Sergio Guaján	Responsable territorial MCDS	9 mayo de 2018
E-15	Ma. Elena Quilumbango	Responsable territorial MCDS	22 abril de 2018
Otros actores			
E-16	Francisco Carrión	Experto en temas de desarrollo infantil- Secretario Técnico del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.	28 marzo de 2018
E-17	Gustavo Guerra	Experto temas sociales- Gerente de Acción Nutrición	4 abril de 2018
E-18	Alba Villafuerte	Analista- Departamento de Países (Ecuador)- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2 abril de 2018
E-19	Ma. Caridad Araujo	Economista líder en la División de Protección Social y Salud del BID	23 abril de 2018
E-20	Gloria Ochoa	Antropóloga social y Magíster en gestión y políticas públicas, de la Universidad de Chile. Experta en desarrollo social	19 abril de 2018

Anexo 2. Preguntas para la entrevista a profundidad

Nivel estratégico

1. ¿Considera que ha existido un avance en términos de cobertura en los programas de desarrollo infantil en Ecuador, enfocándonos en el período 2008 al 2017?
2. ¿Considera que ha existido un avance en términos de calidad en los programas de desarrollo infantil en el Ecuador, enfocándonos en el período 2008 al 2017?
3. ¿Cómo valoraría la experiencia de contar con una institución coordinadora en temas de desarrollo social, para la definición de la política pública de primera infancia?
4. ¿Qué cambios deberían asumirse para mejorar la coordinación?
5. ¿En cuanto a las leyes relacionadas a primera infancia? ¿Las existentes son suficientes? ¿Cree que falta algo en las actuales?
6. ¿En cuanto al presupuesto destinado a primera infancia, este ha sido suficiente? ¿Quién o qué ha impedido que hay más presupuesto?
7. ¿Cuál fue el principal desafío en el que se encuentra en estos momentos el abordaje de la política pública de primera infancia en nuestro país?
8. ¿Cuál era el objetivo principal de la Estrategia de Infancia Plena?
9. En términos de implementación de la Estrategia Infancia Plena
10. ¿Cuál considera fue la principal fortaleza?
11. ¿Cuál considera fue la principal limitación?
12. ¿Cuál considera fue el principal desafío?
13. En términos de coordinación con las distintas instituciones que participaban en la Estrategia Infancia Plena
14. ¿Cuál considera fue la principal fortaleza?
15. ¿Cuál considera fue la principal limitación?
16. ¿Cuál considera fue el principal desafío?
17. Recapitulando todo el trabajo realizado en temas de primera infancia y la Estrategia Infancia Plena, cuál considera es la lección más importante que nos dejó la experiencia de esta estrategia en términos del uso de mecanismos de coordinación intersectorial ¿Por qué?

Nivel medio/técnico, técnico/operativo y expertos

1. ¿Cuál fue el objetivo principal de la Estrategia de Primera Infancia?
2. ¿Qué ventaja/ desventaja tenía que participen varias instituciones?
3. ¿Cómo valoraría la experiencia de contar con una institución coordinadora en temas de desarrollo social, para la definición de la política pública de primera infancia?
4. En términos de implementación de la Estrategia de Primera Infancia
 - ¿Cuál considera fue la principal fortaleza?
 - ¿Cuál considera fue la principal limitación?
 - ¿Cuál considera fue el principal desafío?
5. En términos de coordinación con las distintas instituciones que participaban en la Estrategia de Primera Infancia
 - ¿Cuál considera fue la principal fortaleza?
 - ¿Cuál considera fue la principal limitación?
 - ¿Cuál considera fue el principal desafío?
6. ¿Diría que el modelo de gestión de la Estrategia de primera infancia, fue adecuado? ¿Por qué?
7. Considera que el entorno político influyó sobre la Estrategia de primera infancia. ¿Por qué?
8. ¿Considera que la información que proporcionan los sistemas de información de las instituciones que conforman la Estrategia era adecuada?
9. En cuanto a las leyes relacionadas a primera infancia ¿Las existentes eran las suficientes? ¿Cree que faltó algo en las existentes?
10. En cuanto al presupuesto destinado a primera infancia, ¿éste era suficiente? ¿Quién o qué impidió que hay más presupuesto?

Otros (Banco Interamericano de Desarrollo y experta internacional)

1. ¿Cuál es su valoración sobre los avances de la región en las políticas públicas de primera infancia del período 2008 al 2017?
2. ¿Cuál es su apreciación sobre la situación de los programas de desarrollo infantil temprano en la región del período 2008 al 2017?
3. ¿Cómo continuar con estrategias de focalización en la prestación de los servicios de desarrollo infantil temprano con alta dispersión, que requieren esfuerzos adicionales y costos más elevados, en una economía en recesión en América Latina?
4. ¿Cuál debería ser el balance adecuado entre cobertura y calidad en las políticas de desarrollo infantil integral, si tomamos en cuenta que desde el enfoque de derechos todos los niños deben ser atendidos y los recursos siempre son limitados?
5. Desde su experticia ¿cuánto influye el contar con una legislación apropiada para impulsar las políticas de desarrollo infantil temprano?
6. En cuanto al presupuesto destinado a primera infancia, ¿cuánto impacto tiene éste factor para la implementación de los programas de desarrollo infantil temprano?
7. La coordinación intersectorial entendida como un mecanismo que busca la solución de problemas multisectoriales, desde su experticia ¿qué rol juega en la implementación de los programas de desarrollo infantil temprano?
8. Desde su experticia, ¿cuál considera como la experiencia más significativa de implementación de políticas de desarrollo infantil temprano, cuáles son los elementos positivos más relevantes para esta consideración?
9. En este contexto, desde el acompañamiento realizado ¿considera que ha existido un avance en términos de cobertura en los programas de desarrollo infantil en el Ecuador, desde el período 2008 al 2017?
10. En este mismo orden de ideas, ¿considera que ha existido un avance en términos de calidad en los programas de desarrollo infantil en el Ecuador, desde el período 2008 al 2017?
11. ¿Cuál es el principal desafío en el que se encuentra en estos momentos el abordaje de la política pública de primera infancia en Ecuador?