

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gestión del Desarrollo

Mención en Desarrollo Social

Política de la política pública de desarrollo infantil en el Ecuador

2006-2024

Francisco Agustín Carrión Sánchez

Tutor: Jairo Israel Rivera Vásquez

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Francisco Agustín Carrión Sánchez, autor del trabajo intitulado “Política de la política pública de desarrollo infantil en el Ecuador: 2006-2024”, 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 Gestión del 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 24 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 los formatos virtual, electrónico, digital, 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.

20 de marzo de 2026

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo busca contribuir a la comprensión de la política de la política pública de desarrollo infantil en Ecuador, a partir del análisis de su evolución en los últimos años, aportando a la reflexión, para políticas más pertinentes y efectivas, que a su vez contribuyan a los procesos redistributivos, a mejor calidad de vida y al desarrollo general. Para ello se revisa postulados sobre política pública, sobre política de la política pública y sobre desarrollo infantil; analizados para el contexto social, político, normativo e institucional ecuatoriano en el periodo de referencia. Se utiliza fundamentalmente los postulados de Pedro Medellín y Eugenio Lahera, complementado con otros autores. Se trata de un trabajo descriptivo que abarca los últimos cuatro gobiernos, periodo en el que se mira al desarrollo infantil como integrante privilegiado de otros desarrollos, sin llegar a consolidarse como una política de Estado. El análisis utiliza referencias bibliográficas, fuentes secundarias y entrevistas con actores clave en el período. En la primera parte del período (2007–2016) el análisis permite concluir que se dio un régimen de obediencias fuertes en términos planteados por Medellín, especialmente debido a una mayor centralización de las decisiones y expansión del Estado; sin embargo, puede verse una segunda parte del período (2016–2024), con regímenes de obediencias endebles, con ajustes en presupuestos, institucionalidad estatal; fraccionamiento en la organización y gestión. La PPDIT en el Ecuador avanzó en su formalización, diseño e implementación, pero no logró consolidarse como política de Estado; su trayectoria refleja las tensiones propias de un Estado con capacidades institucionales desiguales, alta dependencia del liderazgo político y limitaciones estructurales en gobernanza intersectorial y multinivel, así como de participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

Palabras clave: política pública, desarrollo infantil, infancia, política, desarrollo, gobierno, Estado, inserción social, Ecuador

Al 17 de febrero, por la mejor decisión.

A Camila y Adrián suficiente luz para el camino.

A quienes permanecen aún en las cercanías de mi vida; a quienes no, tantos ya, porque
la muerte haya sido del color que esperaban.

Agradecimientos

Al profesor Jairo Rivera, apoyo incondicional, más allá de lo que debe. Al Centro de Escritura Académica, a la Universidad Andina, más que por la formación, que ya es bastante; porque reivindica de varias maneras valores de por acá: nuestros pueblos originarios y los no, el bolivarianismo, el canelazo, la solidaridad; valores andinos, diversos, desterrados a veces; los de antes, los actuales; fugaces pero importantes símbolos de lo que somos; una forma de reconocimiento a la reflexión que busca descolonizar el pensamiento local.

Tabla de contenidos

Introducción.....	17
Capítulo primero Marco teórico	19
1. La política pública	19
2. La política de las políticas públicas	27
3. El desarrollo infantil	33
Capítulo segundo Evolución del contexto y características de la PPDIT 2006-2024	37
1. Análisis del contexto de la política de desarrollo infantil temprano	37
1.1 El contexto social y político	38
1.2 El contexto normativo y organizacional.....	42
2. Análisis de las características de la política de desarrollo infantil temprano en el Ecuador en el período 2006-2024.....	48
2.1 Las características para una buena política pública.....	57
2.2 Características para una política pública de excelencia.....	59
Capítulo tercero Análisis de resultados de la PPDIT	63
1. Resultados en institucionalidad	64
2. Resultados en prioridad	66
3. Resultados en rectoría.....	68
4. Resultados en seguimiento	70
5. Resultados en cuanto a financiamiento	72
6. Resultados en cuanto a logros de desarrollo en la población infantil.....	74
Conclusiones.....	81

Siglas

PP	Política pública
PPP	Política de la política pública
DI	Desarrollo infantil
DIT	Desarrollo infantil temprano
NNA	Niñas, niños y adolescentes
MBS	Ministerio de Bienestar Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
CONA	Código Orgánico de Niñez y Adolescencia
PPDIT	Política Pública de Desarrollo Infantil Temprano

Glosario

En esta sección se presenta una lista de términos utilizados en el documento, acompañados de una definición propia para fines de este estudio y análisis.

Infancia: Período que va entre el nacimiento y hasta cumplir seis años de edad (CONA).

Desarrollo infantil: Proceso continuo de cambios emocionales, cognitivos y físicos que experimentan la población infantil (cero a menos de seis); por el cual adquieren habilidades, capacidades y autonomía progresiva.

Política pública: Decisión y acción pública de Gobierno para llevar adelante postulados definidos de manera más o menos participativa, que solo en determinadas ocasiones se convierte en acción sostenida y amplia del Estado (política de Estado).

Política de la política pública: Contexto, social, político, normativo, organizacional, en el que se desenvuelve una política pública.

Introducción

La política pública tiene o debe tener como fundamento el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, sirviendo de puente entre necesidades y expectativas sociales, objetivos de desarrollo y la acción del Gobierno, que solo en ocasiones se convierte en acción del Estado. El contexto, político, institucional normativo y organizacional, en el marco de la política pública, es uno de los elementos menos analizados, lo que acarrea como consecuencia perder de vista su incidencia en todas las etapas de su ciclo, particularmente en el momento de la definición.

El desarrollo infantil o de la infancia; y, particularmente el de la primera infancia es crucial para el bienestar de las personas a lo largo de sus vidas, especialmente si se considera que la formación y mayor avances neuronal/cerebral ocurre en las primeras semanas, meses y años; y, que de esto depende el futuro rendimiento escolar, la capacidad de relacionamiento y desempeño cognitivo, el acceso a mejores condiciones sociales, económicas; en resumen, a mejor calidad de vida (Martins 2015, 1100-1).

Las nociones, conceptos y definiciones de primera infancia, desarrollo infantil, desarrollo infantil temprano, son de reciente aparición y desarrollo, es decir que no existían algunas décadas atrás;¹ si bien no hay una fecha de inicio exacto, su aparecimiento podría estar relacionado con la aprobación de la Convención de los Derechos de la Niñez (1989); así como, con la aparición a finales de la década de los noventa y especialmente en la primera década de los dos mil, de las primeras investigaciones sobre experiencias y desarrollos tempranos, y su la incidencia en la salud, en los aprendizajes, en el comportamiento del ciclo de vida (Mustard 2009).

La política pública social, en particular la de desarrollo de la primera infancia, es una característica del régimen político y el gobierno, fruto de la búsqueda de respuestas a situaciones sociales; pero también es resultado de las tensiones que surgen de los juegos de intereses, expectativas y poderes, de los equilibrios que se logran o no, de los resultados.

El presente trabajo busca entonces contribuir a la comprensión de la política de la política pública de desarrollo infantil en Ecuador, a partir del análisis de su evolución en

¹ “Además, el DI es un proceso amplio y complejo, más esclarecido en las últimas décadas, incluyendo su relación con el cuidado diario y la influencia del medio ambiente sobre el mismo” (Martins 2015).

los últimos años, fortaleciendo la reflexión en la temática y aportando a la construcción de políticas más pertinentes y efectivas, que a su vez contribuyan a procesos redistributivos más amplios, a mejor calidad de vida. Se parte de una pregunta sobre cómo incidieron las condiciones políticas del Ecuador en el período 2006-2023² en el ciclo de las políticas de desarrollo infantil y algunos de sus resultados. Para ello se revisa algunos planteamientos sobre política pública, sobre política de la política pública, sobre desarrollo infantil, analizados para el contexto político, institucional y normativo ecuatoriano en el periodo de referencia.

En el análisis se utiliza fundamentalmente los postulados de Pedro Medellín en su análisis de contexto de la política pública; y, Eugenio Lahera, a partir de las categorías propuestas para analizar y evaluar las políticas públicas. Este trabajo es de tipo descriptivo que abarca los últimos 4 gobiernos, periodo en el que se mira al desarrollo infantil como integrante privilegiado del buen vivir. Se utilizan fuentes primarias, como entrevistas a profundidad con actores clave de la política pública de desarrollo infantil en el período, y fuentes secundarias de información.

El primer capítulo abordará algunos planteamientos teóricos sobre política pública, sobre el desarrollo infantil; y, sobre el contexto político, social e institucional en el que se desenvuelve una política pública.

El segundo capítulo realizará un análisis del contexto social, político, institucional normativo y organizacional, así como principales actores de la política de desarrollo infantil en el Ecuador en el período analizado; así como sus características más relevantes. Este análisis se fundamenta en tanto en información bibliográfica, como en información de entrevistas semiestructuradas con actores clave.

El tercer capítulo analiza la aplicación y resultados de la política de desarrollo infantil en el Ecuador, desde el diseño, criterios de priorización/focalización, implementación, medición y logro de resultados.

Finalmente se exponen algunas conclusiones y recomendaciones, que aspiran aportar a mejorar la calidad y resultados de la política pública de desarrollo infantil en el Ecuador.

² Las investigaciones relacionadas con tesis de maestría suelen abarcar períodos que rondan los 10 años; sin embargo, la temática, “la política de la política pública”, en este caso para el desarrollo de la infancia, justifica plenamente el análisis de un período más extenso, facilitará la comparación de esta a lo largo de tres gobiernos de orientación política diversa.

Capítulo primero

Marco teórico

El primer capítulo aborda los postulados teóricos principales relacionados con la política pública, con la política de la política pública, sus características y entretelones; así como aquellos relacionados a la primera infancia y al desarrollo infantil temprano, su comprensión y prioridad. Estos conceptos y definiciones orientan el análisis de la Evolución de la política pública de desarrollo infantil temprano en el Ecuador para el período 2006-2023.

1. La política pública

Una forma de aproximarse al análisis y aprehensión de un concepto se relaciona con la separación, definición y comprensión de las partes que lo componen. En el caso de la política pública, y para fines de este estudio, ensayaremos brevemente una definición de los términos *política* y *público*.

A los fines de este análisis, la *política*, se concibe como una característica o cualidad propia de la condición humana y de la organización social, que serviría en la búsqueda de sus propósitos individuales y colectivos respectivamente.³ Esta posibilidad de la política, como parte consustancial de la persona y los colectivos que esta forma, ocurriría puesto que estas dos amplios conceptos y realidades,⁴ no son autosuficientes en sí mismos, por el contrario, dependen unos de otros en una entramada y compleja relación y relación de relaciones.

La política, se dice, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio. Es ella quien hace posible al individuo perseguir en paz y tranquilidad sus fines no importunándole —es completamente indiferente en qué esfera de la vida se sitúen dichos fines: puede tratarse, en el sentido antiguo, de posibilitar que unos pocos se ocupen de la filosofía o, en el sentido moderno, de asegurar a muchos el sustento y un mínimo de felicidad. (Arendt 2018, 27)

³ No es fácil ensayar una respuesta a la pregunta de cuál sería el o los propósitos sociales, sin embargo, podría decirse que existe aceptación social a que esos objetivos estarían del lado de la erradicación de las pobreza y barreras, la búsqueda del bienestar humano, animal y de la naturaleza (sostenible y sustentable).

⁴ El de la condición humana y la sociedad.

Entonces la política se entiende como la actividad humana y social que se desarrolla para organizar y/o llevar adelante los asuntos de una colectividad,⁵ es decir temas de interés público. La manera de concretar desde el Estado estos temas de interés público, requiere la gestión de un ecosistema que va desde el marco normativo, las instituciones, los recursos, los mecanismos, las herramientas.

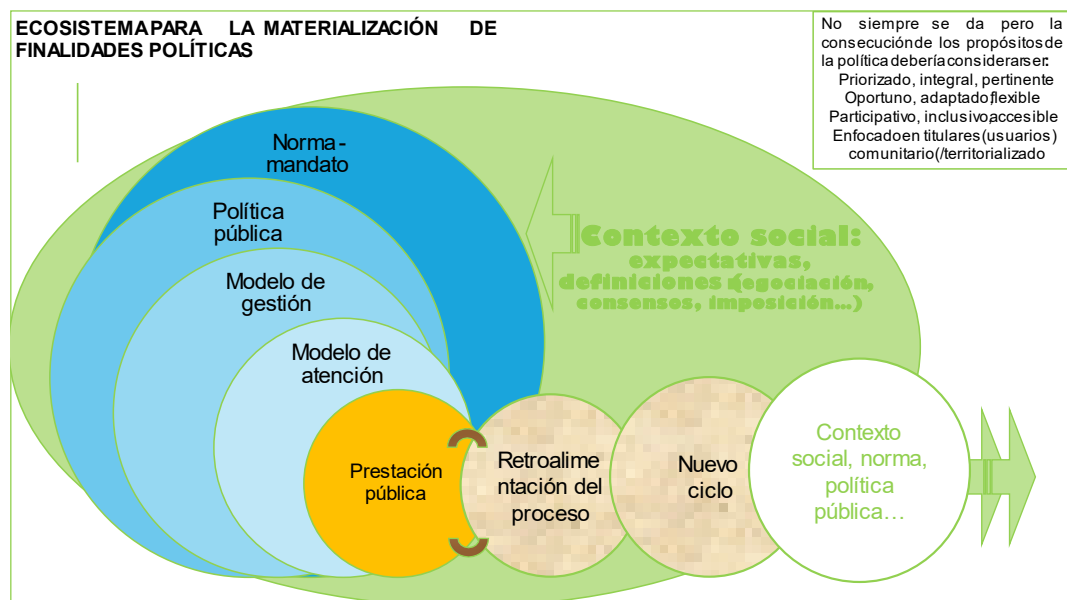


Figura 1. Ecosistema para la materialización de finalidades políticas, 2024, ponencia Francisco Carrión BID/Honduras
Elaboración propia

El campo de la política, más allá de sus propósitos y más allá del gobierno, abarca también a movimientos políticos y sociales, organización comunitaria, en general la participación ciudadana en todas sus manifestaciones.

Lo público refiere a todo lo que se relaciona con temas, situaciones, intereses generales⁶ del colectivo; es decir, a temas de interés social de acceso generalizado (no restringido a ninguna de las partes); aquellos que requieren atención y acción colectiva porque impactan al bienestar o malestar general. “Cada uno de estos espacios tiene su propia estructura, que cambia con el cambio de los tiempos y que se da a conocer en lo privado en los usos, en lo social en las convenciones y en lo público en leyes, constituciones, estatutos y similares” (Arendt 2018, 19).

⁵ La política también puede recoger el conjunto de actitudes individuales y que son parte del permanente desenvolvimiento de la persona en su medio.

⁶ Podrían ser intereses comunes, no necesariamente, por eso el ensayo de definición señala “interés general” no “interés común”; la distinción supone diferenciar entre beneficio para tod@s de obligación de tod@s.

Si bien el concepto y comprensión de lo público habría estado inicialmente vinculado al discurso y reivindicaciones contrahegemónicas a los discursos oficiales monárquicos y de gobiernos autoritarios, una bandera a favor de la libertad; actualmente se ha constituido en una noción bastante generalizada y de amplio espectro, al que se acude para describir el interés del opuesto a lo individual y sus intereses particulares.

El predominio, en la época moderna, del concepto de esfera pública estuvo inicialmente vinculado a la lucha contra los Estados despóticos de la región europea. Términos tales como “el público”, “virtud pública” y “opinión pública” eran arma que se esgrimía en favor de la “libertad de prensa” y otras libertades públicas. El hecho de hablar de “el público” era un acto dirigido en contra de los monarcas y sus cortes acusados de actuar con arbitrariedad, de abusar de su poder y de perseguir sus intereses “privados” y egoístas, en detrimento del reino. (Keane 1997, 47)

Lo público se relaciona o puede relacionarse con: los problemas (problemas públicos), las propuestas de solución (políticas públicas, los servicios (servicios públicos), los bienes (bienes públicos), el valor social creado (valor público), el espacio físico (espacio público), los servicios (servicios públicos), la información y su acceso (información pública), la participación, que dicho sea de paso implica un real compromiso con el colectivo y sus intereses, quizá por ello Arendt recupera a la valentía como una virtud de la política, en el sentido que, “únicamente podemos acceder al mundo público común a todos nosotros, que es el espacio propiamente político, si nos alejamos de nuestra existencia privada y de la pertenencia a la familia a la que nuestra vida está unida” (Arendt 2018, 34).

Por tanto, la existencia del espacio público es la condición de posibilidad mínima para la racionalidad reflexiva: lo que en pocas palabras quiere decir que la capacidad de las personas para construir sociedades más democráticas, con mayor acceso a la participación-deliberación, exige entender y transformar sustantivamente el problema de la intersubjetividad, de la compleja objetividad de las relaciones humanas, y la lógica instrumental que predomina en ellas. (Carmenati 2016, 42)

La política pública debe tener como fundamento el mejoramiento de las condiciones de vida (propósito/política) de las personas (colectivo/público), sirviendo de vía entre expectativas sociales (a veces conflictivas), objetivos de desarrollo y los productos y servicios que genera el Estado para alcanzarlos; puente entre el discurso y la praxis. En este contexto, parece de gran utilidad entender a la política pública como “una forma específica de gestión estratégica” (Subirats 1993, 148) de las instituciones públicas, para buscar el acercamiento y complementación entre el análisis de ámbitos más políticos,

de principios y fundamentos de la política pública y el de la gestión, sus herramientas y materialización en resultados concretos para la sociedad.

La *política de la política pública* permite el análisis de cada uno de los elementos que inciden en los fines de la política pública y que ha sido menos analizado; quizá esto obedece a la consideración subjetiva de que un análisis técnico de la política pública no necesita considerar contexto político, aquel complejo conjunto de ecosistemas en el que se desenvuelve, particularmente la fase de decisión, definición y diseño; o, simplemente al deterioro del significado del término; lo que trae como consecuencia perder de vista o restar importancia a lo que más comúnmente se conoce como el contexto y su incidencia en todas las etapas del ciclo de la política pública.

El problema continúa siendo que el marco en el que se mueven las administraciones públicas permite pocas «alegrías» desde el punto de vista de la gestión. Y ello tiene tanto que ver con, por ejemplo, las restricciones normativas que encorsetan la gestión de personal o que limitan la autonomía financiera, como son el entorno político que caracteriza el mundo de esas administraciones. (146)

El objetivo de la política pública es resolver situaciones que socialmente se consideran un problema o una necesidad, algo que con adecuada intervención puede mejorar. Uno de los enfoques para el análisis de la política pública es la observación de su evolución desde el punto de vista de las relaciones sociales y políticas en torno a sí misma, durante las etapas de definición, agendamiento, formulación, decisión política, implementación y evaluación; ya que estos, si bien deberían depender de la planificación (estratégica y de corto plazo), también dependen de la compleja correlación de fuerzas y procesos de negociación de los actores involucrados. Analizando un modelo de racionalidad política Oscar Oszlak propone:

En su versión más extrema, este modelo parte del intercambio (exchange) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (bargaining) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos. (Oszlak 1980, 7)

En el ámbito social y en el del desarrollo de la infancia en particular, la política pública también asume características del régimen político. Instrumentada por un gobierno, las políticas son la resultante de la constante exploración de alternativas, de la resolución de conflictos e intereses, de la búsqueda de opciones que satisfacen las múltiples expectativas sociales. En el caso de la política pública de desarrollo infantil

temprano en el Ecuador en la última década hay logros significativos, pero también tropiezos y desafíos importantes.

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. (Alarcón 2019, 146)

La política Pública puede ser abordada desde diferentes ángulos, dependiendo del perfil de análisis a realizar; por ejemplo, puede abordarse como un instrumento fundamental en el ejercicio del gobierno, puede abordarse también como la búsqueda de resultados eficaces para la acción de ese mismo gobierno, como una herramienta de planificación y presupuestación, puede analizarse también desde su ciclo en conjunto o desde cada una de sus partes. “En el campo de las decisiones, los estudios de gestión ofrecen todo un abanico de instrumentos para racionalizar la toma de decisiones. Desde el análisis coste-beneficio, hasta la presupuestación por programas, pasando por el análisis de sistemas” (Subirats 1993, 145).

Analizada desde el ejercicio del gobierno y sus resultados, la política pública es una herramienta indispensable en la permanente búsqueda de legitimación, gobernabilidad y sostenimiento. Un instrumento primordial para la función ejecutiva es la posibilidad de definir e implementar políticas públicas, su implementación “ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del poder ejecutivo” (Oszlak 1980, 2). La Política Pública es “la puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública es decir public policy o política pública” (Roth 2010, 19); autores como Dye definen a la política pública como “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer” (Dye citado en Roth 2010, 21), este planteamiento de Dye, al mencionar la decisión de hacer o no hacer cosas por parte de un gobierno, introduce un elemento central a la política pública, el ser resultado de una incesante pugna y conflicto de intereses, expectativas y/o necesidades.

El análisis, finalmente, asigna un carácter estratégico y prioritario al que denomina “Subsistema de gobierno y coordinación” (SsGC) del sistema institucional que articula el combate a la pobreza en una sociedad (SCP). Es el carácter esencial de la función gubernamental de este organismo o espacio institucional en la producción de cohesión y la acción coordinada del SCP lo que justifica su identificación como primer paso del análisis. Por otra parte, este carácter nuclear o pivotal también conlleva consecuencias

políticas: no hay posibilidades de gobierno o coordinación entre las instituciones y actores relevantes en el combate a la pobreza sin que primero se hayan resuelto los problemas de gobierno y coordinación al interior del organismo que actúa como SsGC del SCP. Sin suficiente autonomía, cohesión y capacidad de acción colectiva en el cumplimiento de sus funciones por parte de este subsistema, no existe posibilidad de que el SCP pueda generar y sostener estrategias nacionales eficientes y eficaces para enfrentar pobreza. (Acuña 2006, 43)

Analizada desde su ciclo,⁷ la política pública puede ser estudiada a profundidad en cada una de sus fases, desde la identificación del problema y puesta en escena de la agenda, la negociación social y política,⁸ hasta la implementación y evaluación; lo que generó condiciones para el apareamiento de campos de análisis específicos para cada una de ellas. Como menciona Roth (2010, 25-6), “Este modelo inicialmente sugerido por Lasswell (1956), y luego desarrollado por Jones (1970), permitió realmente ‘lanzar’ el análisis de política pública como un campo académico específico. Por lo regular, la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo, neopositivismo)”.

La denominación de cada una de las etapas de la política pública puede variar dependiendo de quién analiza y del tipo de análisis que se realiza, pero generalmente todos están alrededor de aquellas descritas por Roth como “definición del problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación” (Roth 2010, 26). Este modelo, que divide a la política pública en fases, sigue siendo de uso bastante generalizado por parte de las instituciones públicas para el análisis de la política pública “sin embargo, a medida que se refina y evoluciona con el correr del tiempo la difusión, el potencial explicativo original fue cediendo ante la construcción de una herramienta efectiva para la descripción de casos exploratorios sobre políticas públicas” (Estevez s. f., 82).

La posibilidad de analizar con especificidad cada una de las partes en el ciclo de la política pública permite avanzar en la comprensión, abordaje y aproximaciones más precisas de cada una de ellas; lo que, al mismo tiempo, podría poner en riesgo la mirada de conjunto, de hecho, volver al todo luego de los procesos de separación-análisis-resultado, resulta muy complejo. Para Roth (2010, 26) esta dualidad, de ventaja y

⁷ Al ciclo en la política pública también se le conoce como modelo secuencial o enfoque de los “libros de texto” (Roth Deubel 2010, 25).

⁸ Estos procesos de tensión social y negociación política no siempre ocurren, dependen en alto grado del reconocimiento y fuerza que mantiene el decisor público.

desventaja de separar en partes el fenómeno, es al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad del modelo de análisis “Este enfoque [...] facilitó la elaboración de teorías ‘parciales’ para cada una de las secuencias del proceso. Esta es al mismo tiempo la fuerza del modelo, pero también su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto”.



Figura 2. Ciclo de la política pública según Roth

Fuente: Roth (2010, 2)

Elaboración propia

A la gráfica y momentos del ciclo de la política pública planteado por Roth, debería agregarse también “seguimiento y asistencia técnica” así como lo concerniente a la “redefinición de la agenda pública”.

La política pública entre otros también es resultado de una incesante e inagotable lucha de intereses, más o menos legítimos, más o menos visibles; y, que expresan la fuerza y capacidad de incidencia entre grupos de interés relacionados con las diferentes temáticas de la política pública: organizaciones auspiciantes, instituciones del Estado, ciudadanía (particularmente los titulares de derechos a los que alude). Franco y Lánzaro (2006, 106) lo expresan de esta manera: “Las políticas dan cuenta de una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señalan en concreto a quiénes se orienta la acción gubernamental y a quiénes no, y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad”.

La política pública constituye una herramienta central en la realización de los planteamientos del gobierno, de cualquier gobierno, independientemente de su doctrina,

y que en teoría acopia las aspiraciones de la mayoría de la población o de grupos de la población con alguna prioridad definida. Definida así, como un instrumento para la acción pública, es utilizada indistintamente por gobiernos de diversa disposición ideológica, por lo que no extraña encontrarla en discursos de gobiernos considerados de izquierda, como aquellos considerados de derecha. Para Medellín (2006, 107), la política pública es además una herramienta de comunicación con la sociedad, y lo plantea así: “En su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación. Y en su relación con el ejercicio de gobierno se constituyen en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan” (107).

La política pública también se enlaza inexorablemente con lo que puede llamarse el interés público, aquello que se relaciona con acciones que permiten logros que se consideren de “interés y beneficio público”, en temas que se entendería de predilección para las mayorías en sentido democrático. Lahera lo plantea como se señala a continuación “Diremos que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática;⁹ los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera 2002, 4).

En conclusión y para fines de este trabajo, se entiende a la política pública como una herramienta indispensable para materializar la acción de gobierno, así como para resolver problemas colectivos y/o cumplir propósitos públicos; lo que aporta a la gobernabilidad y sostenimiento del mando, pero también como aporte en procesos de desarrollo; es decir no solamente permite analizar las particularidades e intereses que atañen a la acción gubernamental, sino también genera recomendaciones para su gestión y por tanto el cumplimiento de sus cometidos.

Si la función de los modelos normativos no es sólo una explicar las decisiones políticas, sino también proporcionar recomendaciones a las instituciones gubernamentales para optimizar el logro de alguna utilidad o valor público; esta es la aplicación que proponemos para el modelo de Lasswell. El modelo tendrá dos momentos: el análisis de las funciones de la acción gubernamental y la recomendación para la acción gubernamental. (Calderón 2010, 68)

⁹ Es necesario señalar que el objetivo de la política pública no siempre se define de manera democrática, entendiendo que no se refiere al proceso democrático de escoger al decisor, sino al proceso participativo en la construcción de la misma.

La política pública es un todo causal, sin embargo, para fines metodológicos de su estudio y comprensión, como se describió en párrafos anteriores, también puede ser abordada como el conjunto de partes y momentos que hacen un ciclo y que se reproduce en el tiempo; desde la identificación del problema, la confrontación de intereses y la validación (agenda), la formulación de soluciones, la decisión política, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

La política pública además se desenvuelve y finalmente es el desenlace de una permanente lucha de intereses, en donde se pone en evidencia la capacidad y fuerza de los diversos grupos en tensión; en particular, es un termómetro que mide la capacidad y fuerza política del decisor público. Carmenati lo plantea de la siguiente manera “(...) las sociedades capitalistas, hasta ahora, han demostrado ser todo lo contrario: ámbitos de tensión permanente, conflictos irresueltos, reproducción ampliada de la violencia estructural y preeminencia de una lógica instrumental inhumana e ilegítima. El pacto social fue rápidamente secuestrado por unos pocos” (Carmenati 2016, 41).

2. La política de las políticas públicas

Las políticas públicas acontecen en contextos determinados en los que coexisten personas, colectivos, intereses, institucionalidad, normativa, organización institucional, gobierno; en este, el espacio natural de la política pública, aunque de manera menos visible existen y coexisten intereses específicos, grupos específicos, agendas específicas, ideologías y regímenes específicos, gobiernos en sus diferentes niveles; quienes le otorgan dinámica y sentido a las políticas públicas. Como señala Franco y Lánzaro (2006, 101), “pareciera que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos en que se trazan y de los regímenes en que se producen” (101); y, definitivamente no es así, la política pública esta profunda y permanentemente incidida por el ambiente político, social, cultural, sus equilibrios e intereses, más particularmente por el régimen político y el gobierno. “Sin referencia al problema del gobierno y el régimen político, resultan comprensibles las dificultades que encuentran los estudios de políticas públicas cuando se trata de precisar su objeto de estudio” (101).

Los resultados de una política dependen entre otros, pero de manera fundamental, de la forma en que se logre el reconocimiento e incorporación de los diferentes intereses en juego, de la manera como se incluye adhiere elementos de participación en todos los momentos de su ciclo, de la capacidad y equilibrio entre rigor técnico y participación

frente a la necesaria y conminativa oportunidad para hacerlo. “Lo que queda claro es que cualquiera fuere el ámbito de la política, no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias; la eficacia de las medidas de política dependerá de la manera en que se debatan, aprueben y ejecuten las medidas de política” (BID 2006, 3).

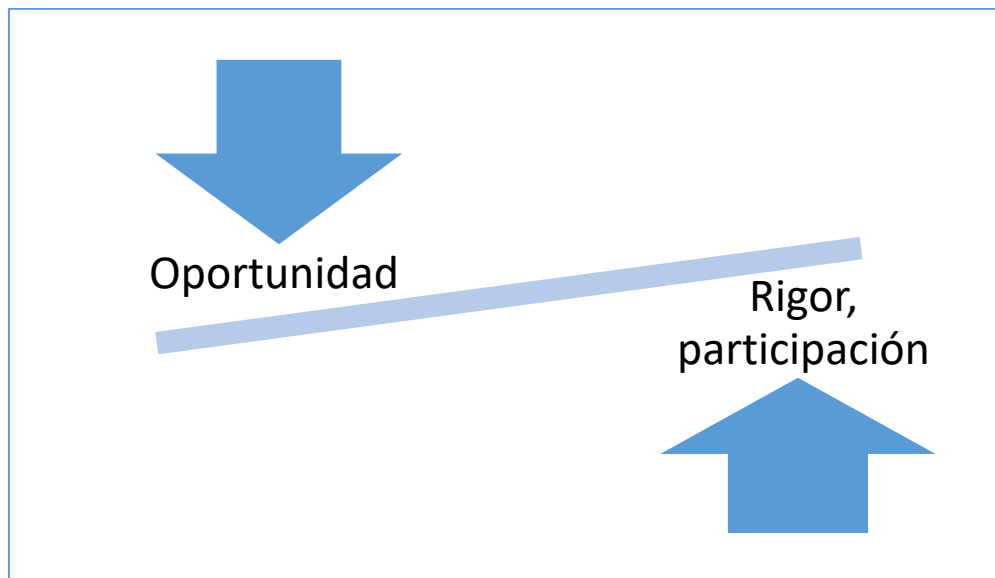


Figura 3. Equilibrio entre rigor y participación con la oportunidad de la actuación
Fuente y elaboración propia

La importancia de la política en la política pública restablece la histórica dicotomía entre política y administración, entendiendo en este caso a la política como aquel proceso que define y fija la dirección y dimensión de la agenda, en el contexto en el que se desenvuelve; y, la administración como aquella que busca hacerla efectiva, que asegura con gestión los resultados previstos.

Observaba Wilson (1887) que la "administración queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas. Tal caracterización era concebible en un momento en que la "Administración Científica" emergía en un contexto de difundido patronazgo política e ineficiencia gubernamental, intentando responder a los desafíos de una era de extraordinaria innovación tecnológica. (Oszlak 1980, 2)

Es indudable la incidencia del surgimiento de la administración científica en la política pública, así como la clara referencia de la política pública a las comprensiones y rigores de la administración en décadas posteriores; "de aquí que la política y la administración hayan sido vistas como esferas analíticas e ideológicamente distinguible, aunque empíricamente inseparables" (Oszlak 1980, 33).

La relación (asociación o disociación) de la administración respecto de la política y su contexto debe mirarse y combinarse con los momentos del ciclo de la política

pública, así tenemos que la incidencia de la política es mayor al inicio mientras se diseña y construye agenda, y disminuye a medida que avanza el ciclo y tiempo con la implementación, seguimiento, evaluación y reinicio del ciclo.¹⁰ Ocurre lo contrario con la administración, su importancia es creciente a medida que avanza el ciclo de la política pública. "Un siglo más tarde, Frank Goodnoe y Woodrow Wilson destacaron esta distinción formal, proponiendo su ahora también clásica dicotomía entre política y administración". (Oszlak 1980, 2)

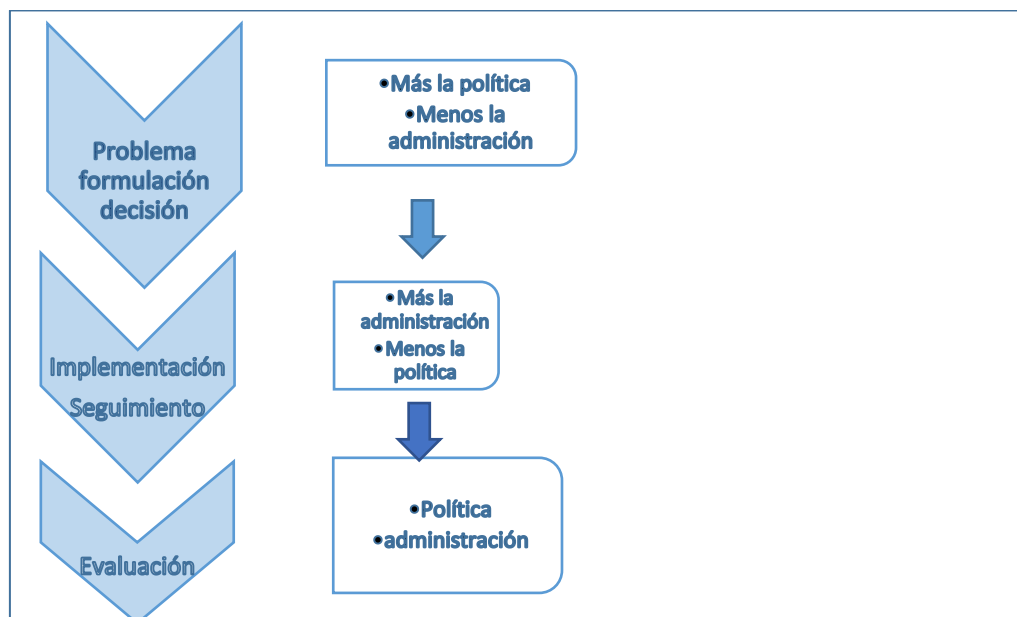


Figura 4. Administración y política en el ciclo de la política pública, Roth Deubel con aportes propios del autor

Fuente: Roth Deubel (2010, 26)

Elaboración propia

Aunque en la práctica hacia mediados del siglo veinte se mantiene la dicotomía entre política y administración; y, su indudable incidencia en el quehacer de las políticas públicas, parecería estar pasando que cada vez más se acepta su carácter inseparable, la necesidad que tiene una de la otra. Sin embargo, como se muestra en la figura 3, su incidencia varía dependiendo del momento en su ciclo. “Hacia fines de la década del cuarenta y comienzos de la siguiente, la mayoría de los autores no había ofrecido explicaciones convincentes acerca de la verdadera naturaleza de su interrelación ni propuesto fórmulas para conciliar los requerimientos de la actividad política y administrativa” (Oszlak 1980, 2).

¹⁰ El ciclo de la política pública no siempre se repite, podría ocurrir que las acciones de una política y la propia política no continúan (decisiones políticas).

La separación entre política y administración en política pública podría resultar en provecho mutuo para quienes se encargan más de un ámbito que de otro. Siempre habrá facilidad para atribuir a la otra parte (a los ámbitos fuera de lo cercano), la responsabilidad en caso fracaso de lo propuesto, o atribuirse como propio el éxito en caso que así ocurra.

El fracaso de las políticas puede así explicarse por una actitud casi conspirativa de la burocracia, manifestada en su renuencia a implementar diligentemente objetivos y programas formulados por legisladores o técnicos bien inspirados, que manejan un instrumental y un conocimiento adecuados, pero que carecen de poder suficiente para imponer sus propuestas. (Oszlak 1980 4)

Por otra parte, Medellín (2006, 103) distingue dos enfoques trascendentes para el estudio de las políticas públicas, pero ocultan la relación de la política pública con la política como proceso. El primero es el planteado por la teoría de la administración pública que plantea que la política pública es un ejercicio que se desarrolla en las estructuras formales de poder y se refiere principalmente a la organización especializada de tareas; el segundo enfoque es el de Análisis de las Políticas Públicas que se caracteriza por pensar la política como un proceso racional, las decisiones se toman con base en el criterio de eficiencia. Por ello, el autor plantea como alternativa una idea que se fundamenta en el hecho de que política y políticas públicas son inseparables. Se puede agregar que no solamente que administración y política, política y políticas públicas, se relacionan de manera ineludible, estos desarrollos y relacionamientos se dan en el marco de la complejidad.¹¹

Medellín propone tres conceptos básicos interrelacionados para la definición y ejecución de la política pública que son: régimen político, gobierno y política pública.

El régimen político como el “ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio de gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas” (Medellín 2016, 105). Es decir, que el régimen político se expresa en la institucionalización política entendida como “el grado en que los comportamientos y las expectativas de comportamiento se responden o están regidos por los parámetros comportamentales establecidos en la Constitución y las leyes” y genera unas condiciones de gobernabilidad (Medellín 2006, 104).

¹¹ En este caso la complejidad se entiende como el hecho de que el contexto en el que se desarrollan o no las políticas públicas, es enmarañado, multifocal, multicausal; ya que se refiere a fenómenos que solo pueden ser abordados (eventualmente entendidos) por medio de enfoques integrales, multi-factoriales-analíticos.

Según el autor, el gobierno se traduce en unas condiciones de gobernabilidad y modos de gobernar que tienen relación con un régimen político específico. En este contexto, el gobierno no es un concepto sino un *proceso de conducción* que da cuenta de las relaciones y la posición de los individuos y las instituciones frente a la política pública.

Medellín incorpora además en el análisis de la política pública los problemas de territorialidad e institucionalización del orden, así como la recuperación de lo público y la naturaleza pública de las políticas públicas.

Finalmente, el autor afirma que “el gobierno determina el sentido y contenido político de las políticas públicas” (Medellín 2006, 106). Las políticas públicas se entienden entonces como “el dispositivo de gobierno por excelencia, a través del cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa” (Medellín 2016, 107).

Algunas de las características de las políticas públicas planteadas por Medellín pueden resumirse de la siguiente manera:

Tabla 1
Características de las políticas públicas planteadas por Medellín

	Característica
Función estratégica	Definen los parámetros y modalidades de interacción entre lo público y lo privado Concretan las condiciones para una acción pública selectiva, eficaz y eficiente. Definen los asuntos que deben considerarse de interés público, y por tanto incorporarse en la agenda
Condición institucional	Reflejan las dinámicas institucionales en las que se desenvuelve la acción pública Reflejan las dinámicas de incorporación o exclusión de los ciudadanos respecto a la actividad pública
Relación con la sociedad civil	Son un instrumento de comunicación a través del cual los gobernantes imponen el rumbo del estado

Fuente: Medellín (2006, 7)

Elaboración propia

Eugenio Lahera parte de una visión similar a la de Medellín, asumiendo que existe una relación directa y recíproca entre política y políticas públicas. La política es definida por el autor como “la búsqueda de establecer o bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas” (Lahera 2004, 5). Las políticas públicas son soluciones específicas para manejar asuntos públicos.

El autor diferencia sistema político de gobierno. El gobierno es, según Lahera (2004), el medio para generar resultados a través del diseño e implementación de las políticas públicas.

Tabla 2
Vínculo entre política y política pública de Lahera

Posibilidades	Efectos
Política + Política Pública	Acotar discusiones políticas Diferencias problemas y soluciones Vincular temas específicos a temas más amplios o secuenciales Proponer esfuerzos compartidos Estimular la participación
Solo política	Demagogia Luchas por el poder entre agentes políticos y sociales
Sólo políticas públicas	No hay gobernabilidad social Problemas de diseño

Fuente: Lahera (2004)

Elaboración propia

Siguiendo a Lahera (2004), para poder decir que una política pública es buena, se deberían cumplir al menos los siguientes criterios:

1. Un objetivo político definido de forma democrática, desarrollado por el sector público.
2. Elementos como objetivo, justificación, definiciones, instrumentos, mecanismos, previsión de resultados.
3. Participación ciudadana.
4. Para poder ser llamada política de estado, debe involucrar a todos los poderes en el diseño o ejecución.
5. No ideologización, es decir que debe analizarse para contextos específicos.
6. No simplificar el problema, afrontarlo en su complejidad.

Como señala (Méndez s.f., 1) en su trabajo sobre Torgerson y su análisis de políticas públicas, “quizá el estudio de políticas públicas abarque tan distintas formas, qué es imposible mirar los problemas desde un enfoque dogmático, su dinámica permite crear conflictos y dar soluciones al privilegio de que los problemas sociales son de interés público y compete al ámbito gubernamental” (1), su carácter dinámico permite identificar problemas y poner en marcha soluciones o ignorarlas.

Se puede concluir que la importancia de la política de las políticas públicas radica en que permite visibilizar mejor el hecho de que las políticas públicas ocurren en determinados contextos sociales, normativos, políticos, organizacionales, y que en estos se expresan con fuerza los intangibles de los intereses y agendas específicas y de grupos. Así también, que los resultados de las políticas públicas dependen de manera fundamental de la forma en que se logre la incorporación de los diferentes intereses y expectativas. La

reivindicación de la importancia de la política en la política pública restaura la importancia de la separación/encuentro entre política y administración, entendiendo a la política como la que define el sentido y a la administración aquella que lo hace realidad.

Es importante reconocer la necesidad de incorporar conceptos básicos interrelacionados para la comprensión de la política pública: régimen político, gobierno, la territorialidad y su incidencia en todos los momentos del ciclo de la política pública (Medellín). Así también la relación directa entre política y políticas públicas, y estas últimas como ventanas de oportunidad y respuesta a los asuntos y demandas de interés público (Lahera 2004).

3. El desarrollo infantil

El buen vivir es al mismo tiempo una ilusión movilizadora y el fin último del pacto constitucional ecuatoriano. Debe entenderse como un fenómeno complejo por sus variadas dimensiones y por lo tanto es necesario un análisis multidimensional y diverso. Desde la perspectiva de los medios y fines, el buen vivir tiene al menos dos connotaciones: a) es el fin mismo de la acción pública y por lo tanto es independiente de cualquier otra consideración o medio, y b) ciertas dimensiones pueden, en un momento determinado, ser también medio para alcanzar el Buen Vivir como finalidad.

El sistema de inclusión y equidad social dispone al Estado la generación de condiciones para la protección de sus habitantes durante todo el ciclo de vida; lo que implica la garantía de derechos en cada momento de la vida (Ecuador 2008, 175). Dentro del ciclo vital, particular importancia se otorga al comienzo de la vida “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” (34). El principio del interés superior y la primacía de los derechos de la niñez y adolescencia y en particular los de la primera infancia, tienen o deben tener traducciones concretas en políticas y prestaciones públicas para su aseguramiento.

Las políticas que garantizan los derechos a su vez, contribuyen a la consecución del buen vivir. La relación entre los derechos y el ciclo de la vida puede graficarse de la siguiente manera:

Tabla 3
El buen vivir a lo largo de la vida

	Grupos de edad	Gestación	0-2	3-4	5-11	12-17	18-24	25-29	29-64	+65
Derechos	Vida		*							
	Salud		*							
	Educación		*							
	Protección especial		*							
	Vivienda		*							
	Participación		*							
	Trabajo									
	Otros derechos		*							

Fuente: Marco normativo ecuatoriano
Elaboración propia

El desarrollo infantil es prioridad en muchos países y se ha constituido en un paradigma en el contexto del desarrollo humano, con un gran posicionamiento en la agenda política de muchos países, y con largo camino aún por recorrer en otros. En el caso del Ecuador, la política de desarrollo infantil ha variado de manera importante en las dos últimas décadas, ganando en importancia, posicionamiento y prioridad social, lo que dista aún de la eficacia en sus resultados, es decir aún con importantes desafíos.

De acuerdo con lo planteado en el documento de políticas públicas para el desarrollo infantil del Ministerio de Inclusión Económica y Social, la falta de posicionamiento del tema se debe “en parte, a la ausencia de acciones que permiten evaluar la situación de los niños y niñas, sobre todo en sus primeros años de vida” (Ecuador MIES 2013, 1); sin embargo, además de este argumento técnico, es importante también reflexionar sobre factores culturales y políticos como son la histórica autorreferencia social a pensar que la escolaridad a partir de los 5 años es suficiente para el desarrollo de las personas, así como la compleja correlación de fuerzas e intereses entre los actores que defienden la inversión social y aquellos que consideran prioritarias otras áreas de acción, incluso del mismo sector social.

Es necesario señalar que el concepto de desarrollo infantil temprano, es un concepto que proviene de organismos internacionales, así como de tratados y normas suscritas por el Estado Ecuatoriano en los últimos años.

La importancia de invertir en la primera etapa de la vida para disminuir las brechas entre ricos y pobres, garantizar el desarrollo humano y generar capital humano y social ha sido reconocida por diversos autores y organizaciones en especial en Latinoamérica y

el Caribe, en donde las tasas de desigualdad están entre las más altas del mundo. Las intervenciones orientadas al desarrollo infantil implican una acción estatal coordinada con la comunidad y la familia y un enfoque y acciones multidisciplinarias, lo que se ha buscado sea parte de los marcos normativos, de planificación y organizacionales. Que sea parte de la estructura normativa y organizacional no asegura desarrollo infantil, debe transformarse en política pública.

Al hablar de desarrollo infantil integral encontramos diversas posturas, enfoques y definiciones; desde la OPS, se define al desarrollo infantil como un “proceso que comienza desde la vida intrauterina, y que envuelve varios aspectos que van desde el crecimiento físico, pasando por la maduración neurológica, de comportamiento, cognitiva, social y afectiva del niño. El resultado es un niño competente para responder a sus necesidades y a las de su medio, considerando su contexto de vida” (Filgueiras 2006 11).

Una mirada más institucional y nacional es planteada por el MIES que define al desarrollo infantil como “el resultado de un proceso educativo de calidad que propicia de manera equitativa e integrada el alcance de niveles de desarrollo en diferentes ámbitos: vinculación emocional y social, exploración del cuerpo y motricidad, manifestación del lenguaje verbal y no verbal, descubrimiento del medio natural y cultural en las niñas y niños menores a tres años de edad” (Ecuador MIES 2013, 17).

Los dos conceptos son similares en el sentido en que se concibe al desarrollo integral como un proceso, pero mientras la OPS señala que empieza en el período de gestación, el MIES identifica el inicio de esta etapa con el nacimiento. Si bien los dos reconocen que es un proceso, el MIES añade dos características: que es educativo y de calidad.

Capítulo segundo

Evolución del contexto y características de la PPDIT 2006-2024

El segundo capítulo realiza un análisis sobre los contextos en los que cohabitan las políticas públicas; entramados tejidos de personas, colectivos, organizaciones, gremios, agendas, ideologías; en los que el elemento común que los moviliza son los intereses;¹² la forma de resolución de los intereses en juego proporciona dinámica y sentido (o sinsentido) a una política pública y sus resultados.¹³ En cuanto a las características, describen a los rasgos relevantes que tiene o debería tener la política pública de desarrollo infantil, juzgando de manera permanente su capacidad intrínseca para cumplir sus objetivos y metas planteadas.

1. Análisis del contexto de la política de desarrollo infantil temprano

En esta sección se realiza un análisis contextual, que tiene por finalidad comprender la forma como se definió, formuló, implementó y evaluó la política de desarrollo infantil temprano en Ecuador durante el período 2006–2024, período en el cual transcurrieron 5 Gobiernos: Alfredo Palacio, Rafael Correa, Lenin Moreno; Guillermo Lasso; Daniel Noboa.¹⁴ Para fines de este análisis, dicho contexto abarca factores sociales, políticos, culturales, normativos y organizacionales que condicionaron los resultados y la sostenibilidad de esta política.

El ámbito del desarrollo infantil y su política, es un tema también permeado por intereses, relaciones y causalidades; las que pueden abordarse desde varias aristas, en esta investigación se privilegia el análisis político, el análisis general de las estrategias y herramientas usadas por cada gobierno y régimen político, la dirección y dimensión de la agenda en la construcción de lo público; es decir, el análisis de la implementación de las decisiones y programas de los diferentes gobiernos en el período de análisis.

¹² “La política pública entre otros también es resultado de una incesante e inagotable lucha de intereses, más o menos legítimos, más o menos visibles; y, que expresan la fuerza y capacidad de incidencia entre grupos de interés relacionados con las diferentes temáticas de la política pública” (Franco y Lánzaró 2006, 75).

¹³ De hecho, estos sentidos y resultados dependen en gran medida de la forma de reconocimiento de los diferentes intereses en juego. Este ecosistema contextual en la que nace, se desarrolla y muere; o, se reproduce y sostiene la política pública de desarrollo infantil, es el escenario para su análisis político, el marco del régimen político (76).

¹⁴ En el análisis se consideran los últimos cuatro.

1.1 El contexto social y político

Luego de una década de alta inestabilidad y ocho gobiernos (1996-2006),¹⁵ entre 2007 y 2024, el Ecuador experimentó un período de relativa estabilidad política con cuatro gobiernos en casi dos décadas; esto pudo ser un factor determinante para un conjunto de transformaciones políticas y sociales que incidieron directamente en el diseño, la implementación, la evaluación y sostenimiento de la política pública de desarrollo infantil temprano (DIT), particularmente en la primera década del período analizado. La política pública de DIT en Ecuador no puede comprenderse al margen de su contexto social y político.¹⁶ Como señalan Franco y Lánzaro (2006), toda política pública es expresión de correlaciones de fuerza y poder, de equilibrios y desequilibrios; y, en ningún modo neutra; afirmación que es particularmente relevante para el Ecuador, donde los cambios de régimen político han tenido un impacto significativo en la orientación de las intervenciones hacia la infancia.

Durante el período 2006-2024, el Ecuador vivió distintos regímenes políticos y cuatro gobiernos, que influyeron desde diferentes ópticas en las políticas para la infancia. En 2006, el país enfrentaba altos niveles de pobreza y desigualdad; problemáticas que como siempre inciden con mayor fuerza en la niñez. Mientras el 37,6 % de la población general vivía en condiciones de pobreza, la misma afectaba a cerca de la mitad de las niñas y niños; algo similar ocurría con la extrema pobreza. Esto podría ser una de las causas para que alrededor de un tercio de las niñas y los niños menores de cinco años presenten algún grado de desnutrición crónica infantil (DCI). La infancia se convirtió entonces en un sujeto/actor social cuya condición demandaba intervención estatal, aunque careciera de capacidad de procuración o agencia directa.

La llegada al poder del presidente Rafael Correa inauguró un ciclo de decisiones que partían de la recuperación de la centralidad del Estado y la planificación, incremento del gasto social, reformas constitucionales y legales, reforma de la organización institucional del Estado (denominada “Reforma Democrática del Estado”) que redefinieron la forma de organización del Estado; y, particularmente su rol en la garantía de derechos; adicionalmente la Constitución 2008 (Montecristi), configuró un escenario de reordenamiento estatal clave desde el punto de vista de la garantía de derechos, particularmente la profundización del reconocimiento de la niñez como sujeto de

¹⁵ Presidencias de Bucaram, Arteaga, Alarcón, Mahuad, Triunvirato, Noboa, Gutierrez, Palacio.

¹⁶ Adicionalmente puede mencionarse otros contextos que incidieron directa o indirectamente en esta política: el institucional normativo, el organizacional, el cultural, los desarrollos campo ciudades o urbano rurales, etc.

derechos y de protección integral, responsabilidad atribuida corresponsablemente al Estado, la sociedad y la familia. También importante la consideración de la niñez como grupo de atención prioritaria, reconfirmando principios extraordinarios de protección a la niñez como los de prioridad absoluta, interés superior, entre otros. La estabilidad gubernativa permitió avances significativos en coberturas, aunque también se evidenciaron desafíos en coordinación interinstitucional y seguimiento de resultados (Alarcón 2019). En cuanto a déficits, podría agregarse también la débil coordinación con los niveles locales de gobierno y sociedad civil, con la territorialidad en general.

En términos del planteamiento de Pedro Medellín (2004), a partir de 2007 se redefinió la territorialidad e institucionalidad del orden, ya que el discurso político y reformas iniciadas por la Revolución Ciudadana¹⁷ generaron al momento un régimen de obediencias fuertes, en el que la legitimidad política y la estabilidad gubernativa permitieron, como ya se mencionó, ampliar la inversión social, centralizar decisiones sobre competencias del Estado y expandir las prestaciones sociales, particularmente los relacionados con la primera infancia. Complementariamente, en los mismos términos conceptuales (Medellín), el análisis de las políticas públicas requiere observar no solo los resultados, sino la interacción entre régimen político, tipo de gobierno e institucionalidad del orden; en el período analizado, un régimen presidencial fuerte permitió impulsar reformas legales, institucionales y presupuestarias en favor de la infancia; no obstante, también generó tensiones que ponían en riesgo su sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, esta relativa estabilidad inicial según el período de estudio (2007-2015), se vio tensionada desde el fin del gobierno de Correa, quizá debido a dos factores; por una parte, la creciente conmoción política interna debida probablemente al desgaste de la figura de Correa en la segunda mitad de su último período; y, la importante reducción de recursos debido a disminución internacional de precios del petróleo. Con la transición hacia el gobierno de Lenin Moreno (mayo 2017) y luego con Guillermo Lasso (mayo 2021), la política de desarrollo infantil pasó de ser prioritaria en el discurso, pero a sufrir cierta fragmentación en términos institucionales y de recursos, reflejando lo que Medellín describe como inestabilidad gubernativa, donde los cambios de liderazgo y coaliciones afectan la continuidad de las políticas públicas. El resultado fue una oscilación entre la centralización estatal con débiles alianzas con sociedad civil y gobiernos locales

¹⁷ Movimiento político que llevó al poder al presidente Rafael Correa.

de la primera década, hacia un debilitamiento institucional y finalmente fragmentación en la segunda mitad del período analizado.

El período de transición (Moreno, 2017-2021) y el gobierno de Lasso (2021-2023) mostraron dinámicas distintas: mayor ajuste presupuestario, cambios en prioridades de política social, cambio en la prioridad de este último al pasar de la búsqueda del desarrollo infantil integral a la disminución de la desnutrición, así como otros desafíos en la continuidad de los programas; A su vez los dos primeros años de gobierno del presidente Daniel Noboa, reflejan una profundización de los procesos de austeridad y un debilitamiento aún mayor de la institucionalidad, con la supresión de la Secretaría Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil.¹⁸ Estos contextos ponen de manifiesto la influencia del régimen político y del tipo de gobierno sobre la agenda de políticas públicas, alineado a lo planteado por Medellín (2006), donde el gobierno determina el sentido y contenido político de las políticas y los resultados dependen de la negociación entre intereses diversos.

De acuerdo con los postulados de Arendt (1958) y Keane (1997), la política es ante todo el espacio de lo público, terreno donde se disputan sentidos, caminos y prioridades colectivas. Los programas de DIT, pese a que se trata de una política que por su población objetivo podría generar más fácilmente consenso social e institucional, también fue objeto de controversia y debate permanente: desde la rectoría y control/administración de los recursos entre los ministerios de inclusión social, educación y salud; la gratuidad de los servicios, particularmente en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y en menor medida el programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), hasta los ajustes presupuestarios desde finales del gobierno de Correa y en mayor medida en los gobiernos posteriores (Moreno, Lasso). Estas tensiones podrían revelar lo que Franco y Lánzaro (2006) denominan la imposibilidad de políticas neutrales: toda decisión en DIT implicó inclusión o exclusión de determinados sectores sociales y territoriales.

A nivel social, las condiciones de la infancia no mejoraron al ritmo esperado. Aunque la pobreza por ingresos disminuyó en el período 2007-2014 (alcanzando el 22,5 % en 2014), la DCI se mantuvo prácticamente inalterada, oscilando en torno al 26 % hasta 2020, lo que evidenció la necesidad de políticas más estructurales y eficaces.¹⁹

¹⁸ Esta es una decisión adoptada en el segundo semestre del año 2025, es decir posterior al período de análisis, sin embargo, confirma la tendencia en decisiones señaladas para regímenes de obediencias endebles en términos de Medellín.

¹⁹ El hecho de utilizar la DCI como referencia para decir del resultado de la política de desarrollo infantil, refleja una debilidad técnica, porque en el período de análisis el país no logró estructurar y

Según Lahera (2004), una buena política pública debe traducirse en impactos claros y medibles; en este caso, la brecha entre inversión y resultados reveló limitaciones en condiciones técnicas, la integralidad y sostenibilidad de las políticas ecuatorianas para la primera infancia.

En síntesis, el período 2006-2024 estuvo marcado por cambios significativos, a nivel social una reducción inicial de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad en la primera mitad, seguida por retrocesos en estos indicadores que pudieron ser ocasionados por la crisis económica de 2015,²⁰ acompañada de crecientes conflictos sociales, el terremoto 2016, la pandemia de COVID19 2020; así como los ajustes al gasto fiscal aplicados desde 2018. Estos ciclos de bonanza y austeridad incidieron en la capacidad del Estado de ampliar las coberturas de atención,²¹ incluso dificultades para sostenerla. También puede señalarse dos diferencias marcadas, una primera mitad de centralización de las decisiones en el Estado e inversión creciente, a otra de menos preponderancia del papel del estado y disminución progresiva de la inversión. El período muestra con bastante claridad cómo los cambios de régimen (Medellín 2004) condicionaron el rumbo estatal, la estabilidad/fortaleza, así como el cambio/fragilidad de la política para la primera infancia.

Se puede afirmar que la niñez y particularmente la primera infancia sí estuvo en la agenda pública del período analizado, sin embargo, no fue suficiente para sostener y fortalecer (entiéndase incrementar) la política de desarrollo infantil integral temprano en el Ecuador; con un primer momento de mayor centralización y expansión del Estado, y un segundo de responsabilidad compartida y disminución de la inversión.

Durante el período de análisis, la participación ciudadana y de actores sociales e institucionales fue un factor relevante pero no decisivo. Las acciones alrededor de la niñez y particularmente las que convocan a temas de la niñez más temprana, suelen tener buena acogida, aún entre adversarios políticos. La política pública de desarrollo infantil temprano hasta mediados de 2021 y más adelante la de erradicación de la desnutrición, se constituyeron en espacios donde convergieron expectativas, demandas y aportes sociales, intereses técnicos y prioridades políticas, evidenciando la interrelación entre el

consensuar una escala de medición de logros del desarrollo integral, comparable y social e institucionalmente aceptada.

²⁰ Asociada a la disminución del precio del petróleo.

²¹ La medida sobre la que se hace este análisis es la necesidad de crecimiento no solamente de sostenimiento, en razón de que la cobertura de atención en desarrollo infantil integral siempre mostró una brecha significativa si se compara con la población total de referencia (alrededor del 20 %).

Estado, la política, la administración, la sociedad y su organicidad (Oszlak, 1980; Roth, 2010). La estabilidad o inestabilidad política condicionó la capacidad de planificar, implementar y sostener las intervenciones.

1.2 El contexto normativo y organizacional

El marco normativo e institucional²² ecuatoriano entre 2006 y 2024 constituye un eje fundamental para comprender la evolución de la política pública de desarrollo infantil temprano (DIT), en ese período no solamente que se aprueba una nueva constitución garantista y refuerza principios y derechos a favor de la niñez; también se aprueban un conjunto de normas acordes al nuevo marco constitucional,²³ algunas de las cuales se relacionan directa o indirectamente con la PP de DIT.²⁴

Desde la perspectiva de Lahera (2004), las políticas públicas son “cursos de acción y de inacción deliberados”, orientados a resolver problemas colectivos; incide tanto lo que se decide y hace, como lo que se deja de hacer,²⁵ sin embargo, su eficacia depende tanto de la solidez del marco jurídico²⁶ como de la capacidad organizacional del Estado para llevarlas a cabo (implementarlas).

La Constitución de 2008 marcó un hito en este sentido de avanzar los mecanismos normativos e institucionales para el reconocimiento explícito de niñas y niños como sujetos de derechos (art. 44), reafirmando la superación de la antigua doctrina de la “situación irregular”; y, estableciendo el principio de corresponsabilidad y la obligación del Estado, la familia y la sociedad de garantizar su desarrollo integral. Este reconocimiento jurídico político; siguiendo a Franco y Lánzaro (2006), puede entenderse e interpretarse como el resultado de una “puja social”, la decisión social institucional de priorizar a la niñez y adolescencia y particularmente a la primera infancia en la agenda

²² Para fines de este análisis, se entenderá como institucionalidad al marco normativo institucional o institucionalidad normativa (no referido a organización).

²³ También se puede mencionar que hay leyes que no se han aprobado a pesar de haber sido formuladas y debatidas por meses y hasta años, ejemplo el Código Orgánico de Salud, La Ley de Primera Infancia.

²⁴ Desde la perspectiva de esta investigación, al ser el Ministerio de Desarrollo Humano MDH (anterior MIES) el ente rector de la política de desarrollo infantil, ejercida por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Infantil, se considera fundamental una “Ley MDH”, que le permita herramientas de gestión para cumplir con eficiencia y efectividad con la gran cantidad de mandatos constitucionales y legales que recaen sobre sí.

²⁵ En uno de los levantamientos indígenas de los años noventa, una de las universidades de Quito, albergó al movimiento indígena; el sacerdote/rector de dicha universidad fue entrevistado, cuando le preguntaron “abrir la universidad a los indígenas fue un acto político”, el rector respondió “cerrársela también habría sido un acto político”.

²⁶ Solidez en el sentido de robustez, aceptación y sostenimiento.

pública. De hecho, el reconocimiento de los principios de Interés superior y prioridad absoluta, determinan que no solo existe este reconocimiento, sino que está en la cúspide de la agenda, como grupo de atención prioritaria, prioridad en la prioridad.

En suma, el contexto normativo ecuatoriano reconoce de manera robusta los derechos de la niñez y su prioridad, de hecho este reconocimiento es reconstitución 2008, de hecho, los artículos 48 a 52 de la Constitución de 1998 reconoce a la niñez como prioridad absoluta, lo que fue fortalecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2003; sin embargo, la dimensión organizacional muestra a lo largo del período una fragilidad en su consolidación, lo que la ha mostrado vulnerable frente a los cambios de régimen político, coyunturas de crisis del ciclo económico.

Hay una incongruencia entre el amplio desarrollo del marco regulatorio (normativo), que asegura soporte jurídico significativamente sólido,²⁷ y la organización institucional que se ha constituido, reconstituido y a veces debilitado, dependiendo unas veces de los ciclos de expansión y contracción económica, otras de la visión política del gobernante de turno, afectando en ambos casos, la continuidad, el fortalecimiento y la innovación de los servicios/políticas públicas que buscan el desarrollo infantil temprano en el Ecuador.²⁸

Desde el punto de vista organizacional, el gobierno del presidente Rafael Correa (2007-2017), estuvo marcada por una era de expansión organizacional (que conlleva expansión institucional), partiendo de una visión en la que el Estado tiene un rol protagónico en el desarrollo nacional y de diversos sectores, se fortaleció el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), como principal actor para la infancia y por lo tanto para la política de desarrollo infantil temprano. En esta época se buscó consolidar en el Instituto de la Niñez y la Familia INFA²⁹ el conjunto de programas que hasta entonces se habían desarrollado de manera separada o dispersa. El Instituto Nacional del Niño y la

²⁷ La política de desarrollo infantil temprano se ha sustentado en un marco normativo significativamente robusto, que incluye el marco constitucional, leyes que protegen directa o indirectamente a la infancia y adolescencia, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales; así como planes, políticas, estrategias sectoriales. Ejemplo de ello varios planes nacionales de desarrollo, la Estrategia Nacional de Inclusión y Equidad Social o la Estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil; agendas sectoriales del sector social; entre otras.

²⁸ La organización institucional alrededor de la PPDIT estuvo liderada por el MIES (Ministerio de Bienestar Social/MBS hasta 2007), así como los Ministerios de Salud y Educación; con articulación de SENPLADES o ente rector de la planificación; con la coordinación de la Secretaría Técnica del Frente Social, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Secretaría del Plan Toda Una Vida, Secretaría del Plan Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, en ese orden; la participación de Gobiernos Autónomos Descentralizados - GADs y otros actores de organizaciones de la sociedad civil y comunitarios, mostrando la importancia de la territorialidad y la coordinación interinstitucional (Medellín 2006; Acuña, 2006).

²⁹ Entidad de derecho público, autónoma.

Familia INNFA,³⁰ El Fondo de Desarrollo Infantil FODI,³¹ Operación Rescate Infantil ORI,³² la Dirección de Atención Integral a Niñez y Adolescencia DAINA.³³

Es importante mencionar que la expansión y fortalecimiento institucional no necesariamente trae como resultado eficacia en los resultados; lo que, en términos del planteamiento de Lahera de tener objetivos claros y definidos democráticamente, participación ciudadana en su diseño y ejecución, integralidad en la atención a la infancia, es decir un enfoque de derechos desde el diseño (Lahera 2004; Calderón 2010). La PPDIT ecuatoriana incorporó parcialmente estos criterios en distintas fases de su ciclo; si bien había alta coincidencia social en la necesidad de ampliar cobertura de atención, no se dieron amplios procesos de consulta en la fase de identificación del problema y construcción de la agenda pública; a su vez la implementación de la política dependió significativamente del impulso del gobierno de turno, pero también del equilibrio entre rigor técnico, participación y oportunidad (BID 2006; Roth 2010).

Siguiendo los criterios formulados por Lahera (2004) para que una política pública sea considerada de excelencia debería cumplir una función estratégica, una condición institucional, una adecuada relación con la sociedad civil y proyectar continuidad y sostenibilidad. En el caso de la PPDIT en el Ecuador en el período analizado:

- ❖ Función estratégica: no se consideraron suficientes parámetros de interacción entre lo público y lo privado; si bien durante todo el período analizado se ha mantenido la figura de prestador de servicio, por medio de la cual se asignan recursos públicos para prestación de servicios privados, esto no resultó suficiente para asegurar eficiencia y eficacia en bienes y servicios resultantes.
- ❖ Condición institucional y relación con la sociedad civil: la gobernabilidad estuvo parcialmente garantizada; aunque en todos los gobiernos del período se constatan espacios de coordinación, estos no parecen haber tenido mecanismos de aseguramiento de sus resultados en gobernabilidad, cohesión interinstitucional, reconocimiento mutuo, legitimidad y confianza institucional. Así podemos mencionar a nivel central:
- ❖ La Secretaría Técnica del Frente Social y luego el Gabinete Social en el período del presidente Rafael Correa.

³⁰ Organización de derecho privado, autónoma, con financiamiento público.

³¹ Entidad de derecho público, autónoma.

³² Entidad de derecho público, autónoma

³³ Entidad de derecho público, dependencia del Ministerio de Inclusión Económica y Social (anterior Ministerio de Bienestar Social).

- ❖ El Comité Técnico del Plan Toda Una Vida en el período del presidente Lenin Moreno.
- ❖ El Comité de la estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil en los períodos de los presidentes Guillermo Lasso y Daniel Noboa.
- ❖ Además, en varios períodos se plantearon estrategias de articulación territorial, las cuales se afianzaron en espacios cantonales o comunitarios dependiendo del período; y, mostraron también ser parcialmente eficaces en sus propósitos.
- ❖ Comités de gestión local a nivel comunitario en el período del presidente Rafael Correa.
- ❖ Las mesas técnicas cantonales, en los períodos de los presidentes Lenin Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa.

Se evidencia un período de continuidad y sostenibilidad. Algunos de los resultados se han mantenidos con poca alteración en el período analizado, por ejemplo, la cobertura de atención; sin embargo, el modelo de servicios resultante de la política no ha tenido la capacidad de adaptación a las cambiantes realidades, a las movibles dinámicas sociales, a la incidencia de las tecnologías de la información, las redes sociales y la inteligencia artificial. Las modalidades de atención intra y extramural con las que en la actualidad se prestan los servicios a la primera infancia se han mantenido con pocas innovaciones, en esencia son las mismas del año 2006, centros de desarrollo infantil CDI y creciendo con nuestros hijos CNH. Puede afirmarse además que las modalidades de atención disminuyeron de cuatro (CNH, CRA,³⁴ WKW y CDI) que se ejecutaron entre los años 2000-2008 a las dos que se mantienen actualmente (CNH y CDI).

En la primera parte del período analizado se buscó la masificación de la atención, especialmente con modalidades como CNH, con menor fuerza en otras modalidades debido a los altos costos unitarios (relación de 5 a 1) ; y, todas las modalidades buscaban de manera central lo que se entendía como “desarrollo infantil integral”, es decir los estímulos y aprestamientos para adecuados procesos de desarrollo de capacidades y potencialidades, la nutrición; incluyendo en dos de ellas (CDI y WKW) el componente de cuidado.

³⁴ Círculos de recreación y aprendizaje. Modalidad propuesta por la ACJ y una de las 8 propuestas ganadoras del primer concurso de modalidades de atención (se hicieron 2 concursos), realizado por el Programa Nuestros Niños en el año 2000. En esta modalidad junto a tres más fueron posteriormente validadas y fortalecidas técnicamente y se ejecutaron entre 2001 y 2008.

Conforme los postulados de Medellín (2004), puede analizarse como un proceso de institucionalización del orden, por el que el grupo etario sujeto de la PPDIT fue en distinta medida un núcleo de legitimación de cada uno de los regímenes políticos del período analizado. La creación de nuevas estructuras y servicios estatales, con alto componente tecnocrático,³⁵ de alguna manera también reflejó lo que Roth (2006) denomina el “ciclo de la política pública”, identificación de las problemáticas de la infancia (baja cobertura y calidad de los servicios, alta pobreza, extrema pobreza y desnutrición especialmente rural); la formulación de la PPDIT (4 modalidades al inicio, sosteniendo CNH y CDI; Programas de alimentación; Bono de Desarrollo Humano (BDH) con componente variable; Bono de los 1000 días) y su implementación parcialmente universal; con débiles importantes debilidades en el monitoreo y la evaluación de resultados y las escasas evaluaciones de impacto en el período.³⁶

Hacia la segunda mitad del período (2015 en adelante), la disminución del precio internacional del petróleo puso limitaciones o al menos freno al financiamiento de la política social; contexto que se radicalizó en el gobierno del presidente Lenin Moreno (2017–2021), cuando se introdujeron medidas de austeridad fiscal y reestructuraciones institucionales. Algunas unidades de servicio fueron cerrados o fusionados, otros pasaron a ser cogestionados por gobiernos locales municipales u organizaciones comunitarias, lo que incrementó la fragilidad institucional y la incertidumbre, con la consiguiente dificultad para el ente rector de mantener y asegurar (controlar) mínimos de calidad. Esto puede explicarse a partir de lo que Medellín (2004) denomina inestabilidad gubernativa, que erosiona la institucionalidad construida en etapas previas y afecta la sostenibilidad de las políticas; pero también revela lo que podría denominarse una fragilidad cíclica de la PPDIT.³⁷

La crisis social resultante de la pandemia COVID-19 (2020–2021), que en ámbito del desarrollo infantil ocasionó el cierre de servicios presenciales de cuidado infantil por

³⁵ En este caso se usa tecnocrático en el sentido que fueron políticas diseñadas fundamentalmente desde las instituciones, con escasos momentos de participación ciudadana.

³⁶ Aquí pueden mencionarse las evaluaciones externas realizadas al Programa Nuestros Niños por VELNEC-RHV entre 2005-2006; la evaluación a varios programas realizada por José Rosero entre 2008-2010.

³⁷ Fragilidad cíclica de la política pública: refiere al vínculo directo entre crecimiento económico y financiamiento de la política y, al contrario; es decir en momentos de decrecimiento económico o incluso expectativas de decrecimiento económico se operan revisiones o ajustes (hacia abajo) al financiamiento de la política social.

alrededor de 1 año, visibilizó aún más las debilidades del modelo de gestión y atención,³⁸ el modelo de relacionamiento institucional.³⁹ La falta de un sistema de atención integral, con protocolos multiinstitucionales claros, mostró que en palabras de Lahera (2004), la política pública carecía de integralidad y coordinación intersectorial, dos condiciones necesarias, aunque no suficientes para que la acción estatal sea consistente y efectiva. Esto no significa que no se haya generado coordinación o espacios de coordinación, estos si existieron en los diferentes gobiernos con diferentes nombres y estrategias; por ejemplo, para referir al período pandemia y post pandemia se puede mencionar el Subcomité y Comité de la estrategia “Misión Ternura” del “Plan toda Una vida” respectivamente en el gobierno del presidente Lenin Moreno; el Comité de la Estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil en los gobiernos de Lasso y Noboa.⁴⁰

Al gobierno de Guillermo Lasso (2021-2023), se le atribuye una buena gestión de la campaña de vacunación en el marco del COVID, también se le atribuye una crisis política y de gobernabilidad, que lo llevaron a declarar en mayo 2023, el mecanismo constitucional de la muerte cruzada, por el que disolvió la asamblea, se convocaba a elecciones anticipadas y debía dejar el cargo en 6 meses (noviembre 2023). Esto produjo un debilitamiento aún mayor del aparato institucional y las políticas públicas sociales, junto con disminución del presupuesto para estas políticas; lo que siguiendo los postulados de Arendt (1958), reflejan la dificultad del Estado para sostener un espacio público de acción común frente a la infancia.

A nivel organizacional, desde las distintas instituciones y organizaciones creadas a lo largo del período de análisis, se avanzó en la incorporación de lineamientos técnicos para la implementación de programas y servicios de desarrollo infantil, aunque la

³⁸ El Acuerdo Ministerial 051-MIES, que establece un protocolo y formaliza la atención virtual se expide el 13 de noviembre 2020, cuando el confinamiento y por tanto el cierre de servicios presenciales fue definido 8 meses antes (17 marzo 2020).

³⁹ El modelo de gestión de los servicios se afianza en la participación y trabajo como prestadores de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sin fines de Lucro, organizaciones comunitarias, organizaciones de iglesia) y en menor medida en gobiernos autónomos descentralizados locales, especialmente municipios. Este modelo de alianza con la sociedad civil tiene una característica que podría considerarse una falla estructural, en el sentido de que se trata de organizaciones cuya naturaleza es ser organizaciones de derecho privado (sin fines de lucro), con formas, mecanismos y procedimientos de gestión de este sector, que es radicalmente diferente al Estado; el financiamiento no debería trastocar esta naturaleza imponiendo procedimientos de gestión propios del sector público. Esto no significa no cuidar vía seguimiento y control la absoluta transparencia en el manejo de los recursos y especialmente en la consecución de productos, resultados, impactos. Sería importante una evolución hacia un modelo que cuente con norma específica para la contratación de servicios públicos sociales (diferente a la LOSNCP).

⁴⁰ Es importante señalar que a mediados de 2025 la Secretaría Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil SECSDI se ha fusionado (o fue absorbida) con el Ministerio de Desarrollo Humano (anterior MIES).

articulación con niveles locales de gestión y control, así como los diferentes niveles de participación (particularmente la participación comunitaria) mostraron resultados heterogéneos.

2. Análisis de las características de la política de desarrollo infantil temprano en el Ecuador en el período 2006-2024

Este apartado describe los rasgos esenciales de la política pública de desarrollo infantil temprano en el Ecuador, a la luz de su capacidad para cumplir con objetivos desarrollo integral de la primera infancia. El análisis de estos rasgos de la PPDIT se realiza, sin dejar de lado su complejo entramado de relaciones, su multicausalidad y multidimensionalidad (Méndez s. f.).

El estudio de las características de la política pública de DIT en Ecuador, siguiendo postulados de autores como Lasswell (1951), Roth (2006), Subirats (2012), requiere colocar sobre la mesa la complejidad de su análisis, una ruta no lineal atravesada por intereses, capacidades, condiciones sociales, políticas, institucionales; a esta ruta, generalmente identificada como ciclo de la política pública, en general ha sido caracterizado por 5 fases más o menos aceptadas:

- ❖ La identificación del problema.
- ❖ La formulación y diseño de la política.
- ❖ La decisión política de llevarla adelante.
- ❖ La implementación (ejecución, asistencia y acompañamiento, monitoreo).
- ❖ La evaluación (resultados, impacto) de la política.

Analizando una a una esas fases para la PPDIT en Ecuador, se revela no solamente fortalezas y debilidades en cada fase, también dificultades para identificar cada uno de los momentos del ciclo antes descrito; dificultades que podrían atribuirse a las debilidades propias del contexto institucional y político ecuatoriano. En los siguientes párrafos analizaremos una a una estas fases.

Identificación del problema

La identificación y definición del problema es quizá es una de las dos fases en las que quizá más importancia tiene la idea de una política⁴¹ en el origen de las políticas

⁴¹ Como se mencionó en capítulos anteriores, en este estudio, el término “política” se define como el contexto social, político, económico, cultural, organizacional, en el que nacen y se desarrollan las

públicas; que la génesis de éstas es política, que en su surgimiento ocurre en un multivariado ecosistema de necesidades, expectativas, intereses, tensiones, poderes, capacidades de negociación, disponibilidad o carencia de recursos, conocimientos, experiencias, nacionalismos, injerencias; muchos visibles, otros que solo se dejan sentir.

Para fines de este análisis se identifican tres como los más importantes desafíos de la primera infancia a lo largo de período de análisis: a) la baja cobertura de atención; b) la baja calidad de los servicios; lo que pudo ser causa de c) limitados resultados conseguidos, especialmente en el ámbito nutricional. Estos desafíos identificados, a su vez podrían tener como una de sus causas, una frágil organización institucional relacionada a esta política.

Los bajos niveles de cobertura en servicios de desarrollo infantil⁴² a lo largo del período; de acuerdo con la Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador del OSE 2019, la cobertura pasó de 18,1% en 2009 a 22,5 % en 2016; a esto habría que agregar que la cobertura de educación inicial escolarizada (3 y 4 años), pasó de 9 % en 2006 a 33 % en 2015.⁴³ El país enfrentaba cifras alarmantes de desnutrición desde el siglo veinte, situación que no ha cambiado significativamente hasta la actualidad; la desnutrición crónica infantil (DCI) se mantuvo en porcentajes cercanos al 30 % al finalizar el siglo veinte y 25% en la primera década del siguiente.⁴⁴ Esta evidencia técnica, junto con una importante movilización social, permitió situar la infancia en el centro de las prioridades de la agenda pública y política, en un movimiento que Franco y Lánzaro (2006) llamaría un conflicto social que se traduce en prioridad política.

políticas públicas; es decir se aleja parcialmente de la definición otorgada por la Academia Española de la Lengua, en sus acepciones más relacionadas:

adj. Perteneciente o relativo a la política (|| actividad).

Sin.: gubernativo, gubernamental, estatal, ministerial, público, administrativo.

f. Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.

f. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

Sin.: plan, proyecto, programa, estrategia.

⁴² Es importante señalar que la consideración del grupo etario al que se refiere la infancia o primera infancia ha cambiado durante los últimos 20 años, similar ha ocurrido con el desarrollo infantil y su política, así: a finales del siglo veinte a inicios del veintiuno se consideraba que los servicios de desarrollo infantil deberían estar destinados a NyN de 0 a 6 años; a inicios del período de análisis (2006), se consideraba que el desarrollo infantil se orientaba al grupo de 0 a 5 años; para los años 2011-2012 se dieron acuerdos entre el MIES y el MINEDUC por el que el desarrollo infantil estaría destinado al grupo de cero hasta antes de cumplir tres años, así se mantiene hasta la actualidad.

⁴³ OSE, 2016.

⁴⁴ Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2012), la DCI afectaba al 25,3 % de los niños menores de 5 años, con mayor incidencia en zonas rurales indígenas en donde llegó a 42 %.

Formulación y diseño de la PPDIT

Junto con la identificación del problema que da origen a una política pública, su formulación es quizá la segunda fase de mayor importancia en la idea de una política en el origen de las políticas públicas; lo que diferencia a esta fase de la ampliamente política fase de identificar el problema, es que aquí confluyen en mayor medida, o se deja notar la ausencia, de conocimientos, prácticas, experiencias y capacidades de negociación/concertación/acuerdos.

Lasswell señala para esta fase, la definición de estrategias, instrumentos, metas; complementariamente Subirats propone para esta fase el inicio de tensiones propias de develar intereses, capacidades y límites técnicos e institucionales. La idea de complementariedad es aporte de esta investigación, porque más allá de la carga tecnocrática del planteamiento del primero, es claro que en esta fase terminan de desnudarse los intereses de los grupos en juego.

El período 2007-2016, podría caracterizarse como un período de apuesta por lo público y estatal, así como por una expansión de coberturas rediseños institucionales. No solamente porque en esta década se diseña una nueva Constitución, también de crean o reforman un amplio grupo de leyes e instituciones, relacionadas directa o indirectamente con la PPDIT.⁴⁵

Previo y conviviendo cronológicamente con la Constitución 2008, se trabajaron varias herramientas en las que se incluían políticas públicas para la infancia: el Plan Decenal 2004-2014; la Agenda “Juntos por la Equidad desde el Principio de la Vida” 2007-2010, Agenda para la Igualdad de la Niñez y la Adolescencia 2012-2013, la agenda para la igualdad intergeneracional 2013-2017; 2017-2021; 2021-2025.

El Plan Decenal de Niñez y Adolescencia 2004-2014 incluyó políticas encaminados a proteger a los niños, niñas y adolescentes, y fortalecer acciones para la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA) previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia 2003. La

⁴⁵ En la década 2007-2016 se definen: La Ley Orgánica de Educación Superior LOES 2010; Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010; el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOOTAD 2010; La Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe LOEI 2011; La Ley de Consejos de Igualdad 2014; Reformas Código Orgánico de Niñez y Adolescencia; Ley de Maternidad gratuita; Código Civil; COOTAD, LOEI; entre otras. Se crea el Instituto de Niñez y Familia INFA de derecho público (fusión de INNFA, FODI, ORI, DAINA); el Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES; la Dirección de Educación Inicial del MINEDUC; Ministerio de Justicia y DDHH; los Consejos Nacionales para la Igualdad CNI; los Consejos Cantonales de Protección de Derechos CCPD; Las Juntas de Protección de Derechos; el Sistema Distrital de Resolución de Conflictos; las Comisiones de Igualdad y Género; se afianza la asignación para grupos prioritarios en el presupuesto de gobiernos locales; entre otros.

Agenda de Niñez y Adolescencia “Juntos por la equidad desde el principio de la vida” 2007–2010, estableció las acciones conjuntas y articuladas de las entidades que conforman el Sistema SNDPINA, para garantizar más integralmente los derechos de niñas, niños, adolescentes. La Agenda para la Igualdad de la Niñez y la Adolescencia 2012-2013 definió políticas públicas relacionadas al aseguramiento de derechos de NNA (supervivencia, desarrollo, protección, participación) en planes, programas, proyectos y agendas institucionales.

A su vez, la Constitución de 2008 y los planes de desarrollo, 2007-2009, 009–2013 y 2013–2017,⁴⁶ definieron políticas con alcance nacional, que incluían políticas específicas para la infancia, estas políticas fueron evolucionando en el sentido de buscar mayor integralidad conforme cada nuevo plan.⁴⁷ Por otra parte, desde el ente rector se consolidaron programas que hasta entonces funcionaban en instituciones separadas.⁴⁸ Además, se consolidaron en dos modalidades de atención a la primera infancia: los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). En términos de Lahera (2004), estos programas cumplirían los atributos de calidad (al menos en el diseño): objetivos claros, integralidad y atención a grupos vulnerables.

El período 2017-2021 podría denominarse de transición, modelo formulado por el mismo grupo político de la década precedente, abandonó parcialmente éstas apuestas políticas para transitar hacia un modelo más focalizado. Los planes de desarrollo 2017-2021 denominado “Plan Toda Una Vida” definió políticas para la primera infancia, en busca de “garantizar desarrollo infantil integral niños y niñas, considerando contextos territoriales, y enfoques de interculturalidad, género y discapacidades”.⁴⁹

⁴⁶ Planes denominados Planes Nacionales para el Buen Vivir.

⁴⁷ El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, dentro del objetivo 1, incluye la política “8. Mejorar el desarrollo cognitivo de los niños en edades tempranas”; y, en el objetivo 2 la política “7. Garantizar una alimentación saludable, disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales”. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, dentro del objetivo 1, incluye la política “1.10. Asegurar el Desarrollo Infantil Integral para el ejercicio de Derechos”; y, en el objetivo 2 la política “2.1 Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales”. El Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017, dentro del objetivo 2, incluye la política “2.9 Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años.” (Meta: 65% NNA menores de 5 años en pobreza); y, dentro del objetivo 3, la política “3.6 Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas” (Meta: erradicar la desnutrición crónica en niños menores de 2 años y otras).

⁴⁸ Hasta el año 2008, año de aprobación de la Constitución de Montecristi, funcionaron 4 programas/instituciones responsables de la PPDIT (FODI, INNFA, ORI, DAINA); estos fueron fusionados desde enero 2009 en el INFA público, y finalmente 4 años después el INFA fue fusionado con el MIES.

⁴⁹ La Política 1.3 del Objetivo 1 señala “Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable”; y, la Política 1.4 del mismo Objetivo señala “Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades”.

El período 2021-2024, podría llamarse de eficientismo, es decir además de focalizado, enfocando la prioridad hacia la erradicación de la desnutrición, considerado uno de los componentes del desarrollo infantil integral.⁵⁰ El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, cambia el foco de una apuesta integral a una focalizada en la desnutrición crónica infantil.⁵¹ El plan del Gobierno de transición noviembre 2023-mayo 2025, también limita a la desnutrición en sus apuestas para la primera infancia.⁵²

La decisión política de llevarla adelante una PPDIT

Para Lasswell, la decisión política es un momento de transición entre el diseño y la implementación o ejecución de la política pública. Efectivamente, esta fase representa un punto de inflexión en el ciclo de la política, en el sentido de que incluso aún corre el riesgo de postergarse o no llevarse adelante, porque a más de la decisión final del decisor de ir adelante con la iniciativa, deben asignarse los recursos presupuestarios y/u otro tipo que fueran necesarios, y esto siempre tiene riesgos de disponibilidad o de competencia con otras prioridades.

En Ecuador, en el período de análisis, la voluntad y decisión política respecto al DIT osciló, de una primera fase expansiva donde la primera infancia se considera prioridad y se apuesta por ampliar el financiamiento y los programas; hacia una segunda etapa donde se mantiene la prioridad de la primera infancia, sin embargo, se contrae el financiamiento y el foco está puesto en el componente de la desnutrición.⁵³

Entre 2007 y 2016, en el sentido señalado en el literal “a”, la primera infancia fue elevada a prioridad nacional, con importante asignación presupuestaria, ampliación de programas y consolidación de un marco normativo para garantizar derechos. En el período 2017–2021, la decisión política estuvo condicionada por estrecheces fiscales, los costos de la pandemia COVID19; lo que redujo los montos para inversión, particularmente en DIT. El período 2021–2024, si bien puede considerarse que la política para la primera infancia volvió a ocupar un lugar de prioridad y se declara prioridad

⁵⁰ Para Juan Carlos Palacios, ex funcionario de la Secretaría Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil en los gobiernos de Lasso y Noboa, esto se debe a que las apuestas “generalistas” de períodos anteriores, no lograron resultados significativos, particularmente en términos de desnutrición infantil.

⁵¹ La política 6.4 del Objetivo 6 señala “Combatir toda forma de malnutrición, con énfasis en la DCI.

⁵² La Política 1.7 del Objetivo 1 señala “Implementar programas de prevención y promoción que aborden los determinantes de la salud alrededor de los diferentes problemas de malnutrición en toda la población, con énfasis en desnutrición crónica infantil”.

⁵³ Es necesario matizar esta afirmación señalando que no son comentarios absolutos, en el sentido por ejemplo que si bien se priorizó el componente de desnutrición en los gobiernos 2021-2025, los programas de Desarrollo Infantil tradicionales se mantuvieron en ejecución.

nacional la lucha contra la DCI, el foco está colocado en uno solo de los componentes del desarrollo infantil temprano. Estas fluctuaciones podrían describirse como momentos de expansión, transición y focalización (restricción), reconociendo la naturaleza no lineal en términos de Roth.

Implementación y monitoreo de la PPDIT

Para Roth (2006), la fase de implementación revela la real capacidad del Estado para llevar adelante una decisión pública, revela el “rostro real” de todos los actores involucrados.

Entre 2007–2016, la implementación mostró un esfuerzo importante en ampliación de cobertura de atención a niñas y niños de cero a 5 años, por medio de las modalidades CIBV y CNH. Si bien las dos modalidades ya venían ejecutándose en el país, para finales de 2008 el Fondo de Desarrollo Infantil FODI incrementó la cobertura en alrededor de 110.000 niñas y niños,⁵⁴ lo que sumado a la cobertura anterior del propio FODI (alrededor de 190.000), INNFA (145.000), ORI (50.000), DAINA (2500),⁵⁵ PRONEPE⁵⁶ (30.000); sumaban una cobertura total de atención a la infancia de alrededor de 520.000 niñas y niños de cero a cinco años de edad. Las coberturas de los 4 primeros fueron disminuyendo progresivamente a medida en que avanzaba la implementación del proceso de transición MIES-MINEDUC por el cual la cobertura de 3 a 5 años era transferida de programas MIES o adscritos al área de educación inicial del MINEDUC.

El régimen del período (Gobierno de Rafael Correa), logró expandir cobertura gracias a un aparato estatal en proceso de fortalecimiento, como a la importante cantidad de recursos asignados, especialmente hasta el año 2014.⁵⁷

⁵⁴ El FODI realizó un “proceso competitivo” por el que se crearon alrededor de ciento diez mil nuevos espacios de atención, considerando como requisito de priorización la “focalización geográfica”; el rápido crecimiento de la cobertura generó nuevos desafíos en la calidad, estándares de los servicios y formación del personal directo. Aun así, podría afirmarse que se consolidó una estructura nacional de servicios; y, especialmente una clara visión estatal y social que priorizaba a la primera infancia. En años posteriores del mismo período de análisis, ya con los programas absorbidos por el MIES, se realizaron avances en cuanto a la calidad, con la profesionalización de las personas contratadas para realizar la atención en ambas modalidades.

⁵⁵ Los 3 programas o instituciones FODI, ORI, DAINA, si bien eran autónomos, funcionaban bajo la rectoría del MBS/MIES; en el caso del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia INNFA por primera vez desde el 2007 (Gobierno de Correa), funcionó bajo la tutela del rector de la política social, el MIES; y, en enero 2009 pasó a ser una de las instituciones que se fusionaron en el INFA público (Decreto 1170, julio 2008).

⁵⁶ Programa Nacional de Educación Preescolar del Ministerio de Educación.

⁵⁷ A finales de 2004 inició el descenso de los precios internacionales del petróleo.

Entre 2017 y 2021, con menor presupuesto disponible, la implementación se centró en optimizar recursos, lo que también implicó cierre o fusión de centros, y un giro hacia la mayor importancia de programas extramurales de visitas domiciliarias (CNH); aún con la reducción de las coberturas, la institucionalidad de la política pudo haberse fortalecido, así como el monitoreo y otros procesos conducentes a la calidad del servicio.

En el cuatrienio 2021 y 2024, los servicios para la primera infancia se sostienen con pequeñas reducciones de cobertura, con la adopción de un nuevo enfoque territorial, priorizando zonas con mayor desnutrición crónica infantil DCI. Se reforzó la articulación MIES–MSP–Educación y se establecieron mecanismos de monitoreo más robustos, incluyendo seguimiento nominal e intersectorial (SUSEN), fortaleciendo indicadores de nutrición, cuidado y desarrollo infantil.

En esta fase es una evidencia general de lo que para Subirats es la implementación: un real campo de disputa donde se evidencia si el diseño fue viable, si logró recoger adecuadamente el juego de intereses y fuerzas del momento.

Evaluación y sostenibilidad de la PPDIT

Lasswell, reconoce el valor de la evaluación en su capacidad de alimentar y retroalimentar el ciclo de la política pública, y es sin lugar a dudas así; sin embargo, en esta investigación se plantea que estos procesos se diferencian en cuanto a su temporalidad y en cuanto a su profundidad, conforme el siguiente esquema:

Tabla 4
Propuesta de esquema sobre la temporalidad del seguimiento

	temporalidad		
	Inmediato	Mediano plazo	Largo plazo
Temporalidad	Diario, semanal, mensual	Trimestral, semestral, anual	Más de un año
Acción	Monitoreo/ Seguimiento/ acompañamiento	Evaluación de resultados	Evaluación de impacto
Objetivo	Verificación de funcionamiento (poco profundo)	Verificación de cumplimiento de metas y productos	Medición de cambios comportamentales

Elaboración propia

Para Subirats, la evaluación es un proceso técnico y político que determina el éxito, la pertinencia y la eficiencia de una política pública. Desde esta investigación se considera una afirmación correcta, siempre y cuando la evaluación se mire en el tiempo,

cuando aporta insumos de manera recurrente para medidas oportunas, no solamente en el estricto sentido de la evaluación de impacto, de resultado o fin de término.⁵⁸

En cuanto a los resultados del período analizado, estos fueron parciales, si bien la cobertura de servicios se amplió entre 2006-2018; indicadores estructurales como la desnutrición crónica infantil DCI se redujo solamente de 30 % en 2006 a 27 % en 2018 (ENSANUT 2018). La brecha entre inversión, ampliación de cobertura versus los resultados en DCI, podrían ser evidencia consistente con lo planteado por Lahera en relación a que la brecha entre la inversión y los impactos puede ser resultado de una política con debilidades en su diseño (Lahera 2004).⁵⁹

En el período 2017-2021, administración del presidente Moreno, con la misión ternura, la política mostró cierta reorientaron hacia una mayor participación de la institucionalidad local, municipios, gobiernos parroquiales y provinciales, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones comunitarias, asumieron un rol algo más protagónico. La constitución de las mesas técnicas territoriales pudo ser evidencia de una actitud hacia mayor descentralización.⁶⁰ Estos esfuerzos no incidieron mayormente en los resultados importantes de la política como la DCI. Si bien la mayor participación social puede mostrar una actitud descentralizadora, también pudo haber generado fragmentación y

⁵⁸ Por ejemplo, las evaluaciones de impacto, experimentales o cuasi experimentales, suelen tomar varios años hasta arrojar los resultados esperados; sin embargo, estos suelen ser períodos excesivos para los tiempos políticos, en los que se deciden situaciones relacionadas a la política pública en cuestión. Hay una experiencia significativa en Ecuador que corrobora la afirmación: la evaluación de efectos impacto de las modalidades cdi y cnh en el Fondo de Desarrollo Infantil Programas fodi (Rosero, J. & Oosterbeek, H. (2011)), realizada entre 2007-8 y 2011-12; más allá del indudable rigor del trabajo y la innegable potencia de sus resultados; el tiempo que tomó el estudio, lo desmarcó de muchas decisiones muy importantes en el contexto de las políticas para el desarrollo infantil temprano y la infancia en general. Durante este tiempo, no solamente que el fodi junto con otros programas se fusionaron para crear el infa público, tiempo después el propio infa público fue fusionado al MIES; y, se tomó la decisión política del traspaso de la cobertura de 3 y 4 años, hasta entonces responsabilidad del MIES al Mineduc. Esto solamente busca graficar la importancia del criterio de “oportunidad” en y para la política pública.

Insistir en que nada de lo comentado busca mermar la valía del gran trabajo de Rosero, solamente graficar que en determinadas circunstancias, el rigor científico y sus tiempos, tensan con la oportunidad para incidir en las decisiones políticas, inseparables en política pública.

⁵⁹ En consistencia del planteamiento de Lahera, una política puede ser formalmente bien diseñada, pero si no logra articular intersectorialidad y sostenibilidad, sus resultados serán limitados. Desde el punto de vista de este estudio, los limitados resultados no solo se relacionan con la falta de articulación entre intersectorialidad y sostenibilidad, tendría que ver también con (sin orden de prelación): falta de o insuficiente seguimiento nominal; interoperabilidad de información/sistemas para facilitar el seguimiento nominal, las derivaciones, las referencias y contra-referencias; sin abandonar el modelo integral de la propuesta de desarrollo infantil definir dos o tres prioridades (ejemplo DCI, lenguaje, etc.); la territorialización del servicio, en donde el grueso de las definiciones y decisiones operativas se resuelvan lo más cercanamente posible a la unidad de atención.

⁶⁰ Es importante destacar que en este período, como parte de las acciones en la política de desarrollo infantil, el MIES bajo el mandato de la ministra Berenice Cordero, modificó la norma técnica de cnh, disminuyendo el número de niñas y niños a cargo de cada facilitador/ra, lo que sin duda estuvo llamado a mejorar la calidad de las atenciones en la modalidad.

desigualdad en la calidad del servicio. En línea con lo planteado por Subirats (2012), esta fragmentación de responsabilidades podría haber dificultado la conciliación de esfuerzos e intereses de los múltiples actores institucionales, incidiendo en los resultados de la PPDI.

Los gobiernos de los presidentes Lasso y Noboa (2021–2025), han evidenciado importantes crisis de gobernabilidad, crisis de seguridad ciudadana y una fuerte tendencia a intensificar las restricciones presupuestarias: el presupuesto para programas de infancia se redujo en un 20 % en 2022 respecto a 2019 (MEF, 2023). La reducción afectó directamente la capacidad de sostener cobertura y calidad de los servicios; no se cuenta con acceso a información actualizada de la cobertura, en embargo conforme las últimas publicaciones esta se encuentra significativamente debajo de los 300 mil niñas y niños entre cnh y cdi.

Sobre las características de la política de desarrollo infantil temprano en el Ecuador en el período analizado, de manera general se puede concluir que:

- ❖ El principio de universalidad, presente en el discurso alrededor de la PPDI, dista del proceso de priorización ejecutado en la realidad práctica de esta política. Se reivindicó el principio de prioridad absoluta, pero en la práctica se utilizaron criterios de focalización geográfica primero y nominal después, buscando asegurar que la atención sea para niñas y niños de hogares en condición de extrema pobreza y parte de pobreza; lo que sería interpretado por Franco y Lánzaro (2006) como expresión de la correlación de fuerzas sociales. Desde esta investigación, se considera que la “correlación de fuerzas” planteada por los autores citados, no es una causa nítida ni única; sobre lo primero porque no es claro quiénes son las partes de un lado y de otro en la correlación sugerida; y, sobre lo segundo, porque también podrían ser causas las limitaciones objetivas de recursos financieros, técnicos y logísticos, así como restricciones normativas y hasta socio culturales.
- ❖ En el período analizado, la expansión de la cobertura de los primeros ocho o diez años, fue seguida de una fase de fragmentación o disminución de la misma para la segunda mitad del período. La fase de expansión podría estar explicada por una clara lógica de gestión centralizada y una también evidente estabilidad gubernativa (Medellín, 2004); mientras que la segunda mitad del período, de disminución de coberturas y mayores esfuerzos focalizadores, evidenció retrocesos que podrían atribuirse a restricciones presupuestarias, a la

inestabilidad política⁶¹ e incluso a las limitaciones fiscales y operativas a causa de la pandemia por Covid19.

- ❖ Se evidencia una importante diferencia (brecha) entre postulados, diseño e implementación, en relación con los resultados⁶² esperados, en la línea causal del ciclo de la política pública de (Lasswell, Roth, Subirats). Ecuador avanzó en identificación, formulación e implementación de la PPDIT, pero mostró poco avance en la consecución de resultados, así como debilidades estructurales en evaluación de resultados e impactos y su sostenibilidad.

2.1 Las características para una buena política pública

Aunque varios autores han planteado criterios para categorizar las políticas públicas entre buenas y no buenas, en este trabajo se asume críticamente el planteamiento de Eugenio Lahera (2004), quien identifica un conjunto de criterios que la política pública debe reunir para considerarse una buena política pública.

Para Lahera las políticas públicas son medios que permiten abordar la política, una especie de dispositivo operativo de la política; por ejemplo, podría apoyar la comunicación de planes o propuestas de un grupo político, podría canalizar más sistemáticamente tensiones y discusiones sociales sobre temas o problemas públicos, facilita una comunicación sostenida de las actividades de gobierno, entre otros.

En términos de Lahera la política pública puede “acotar las discusiones políticas, diferenciar problemas y soluciones de manera específica, (...), vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica” (Lahera 2004); sin embargo, de manera complementaria puede plantearse: identificar y separar problemas públicos de los que no lo son; facilitar la identificación entre interés social e individual; jerarquizar temas públicos; facilitar la planificación de lo público.

Lahera propone que para que una política pública sea considerada buena, debe contener algunos elementos, lo que a su vez considerando criterios de causalidad, podría

⁶¹ Es importante destacar que mientras en la primera parte del período analizado existió un solo gobierno (aunque seis ministras mías: Sánchez, Duarte, Ponce, Solís, Tola, Larrea); en la segunda parte convivieron 4 gobiernos (fin gobierno Correa, Moreno, Lasso, Noboa). Además, importante destacar que justamente por temas de inestabilidad política, el gobierno de Guillermo Lasso invocó la figura constitucional de la muerte cruzada, limitando su propio período de gobierno y el de la Asamblea a casi la mitad de tiempo y convocando a elecciones anticipadas.

⁶² Los estudios de evaluación de impacto de la PPDIT, experimentales o cuasi experimentales, han sido muy limitados en el Ecuador.

ser la antesala de resultados también buenos; es decir que una política pública que cumple mínimos de rigor y criterios, podría considerarse con el distintivo de buena política pública. Los actores entrevistados en general mencionan que en su período de gobierno la PPDIT sí fue una buena política.

Para considerarse una política pública de calidad, debe cumplir criterios fundamentales: objetivos claros y definidos democráticamente, rigor técnico,⁶³ participación ciudadana en todas sus fases, integrando a todos los poderes públicos,⁶⁴ sin rehuir a la característica complejidad de “lo Público”, integralidad y enfoque de derechos (Lahera 2004).

En Ecuador, la política de desarrollo infantil temprano incorporó parcialmente estos criterios en distintas fases de su ciclo y períodos de gobierno. La identificación de problemas y la construcción de la agenda pública respondieron a necesidades sociales demandadas al menos desde fines de la década de los noventa del siglo pasado; aunque la posterior negociación, consolidación de intereses y articulación interinstitucional evidenciaron limitaciones que se muestran como determinantes en la materialización de resultados más amplios.

Utilizando la definición planteada por Lahera, la PPDIT no podría considerarse política de Estado, puesto que no se realizó ningún proceso de concertación, ni siquiera de validación de la misma con otras funciones del Estado. Pueden mencionarse esfuerzos aislados de autoridades del MIES en su momento o del grupo parlamentario de la niñez y la adolescencia, de colectivos de la sociedad civil, pero que no lograron ser orgánicos y sostenidos.⁶⁵

⁶³ Es decir, asegurar justificación (diagnóstico) y objetivo claro y consensuado, metodologías, instrumentos, productos y resultados.

⁶⁴ Como uno de los criterios de calidad planteados por Lahera, se encuentra la idea de que una PP debería ser una política de Estado, criterio que es compartido por esta investigación; no obstante lahera propone una sola comprensión de a qué llamarle política de Estado, atándola a la necesidad de que la pp en cuestión involucre a todos los poderes o funciones del Estado en alguna de sus fases. Desde esta investigación se concluye que esa comprensión es muy restrictiva, no solamente eso, podría ser resultado de un distanciamiento entre reflexión y práctica de la pp; en muchas de las políticas públicas, quizá la mayoría, el costo de oportunidad de hacerlo sería muy alto, resultaría poco beneficioso el esfuerzo de involucrar por ejemplo al poder/función judicial o electoral en la PPDIT; cuidado; no se quiere decir que no haya o pueda haber interés en esas funciones/poderes del Estado, significa que atender a temas que les son indirectos traería un excesivo costo de oportunidad respecto a sus tareas directas (sin considerar la saturación de los servicios públicos de la región). Desde esta investigación se propone una comprensión adicional para la consideración de política de Estado, el que la política pública haya trascendido a un gobierno, es decir que haya sido sostenida por dos o más gobiernos.

⁶⁵ Quizá esto explica por ejemplo la razón por la que aunque la PPDIT, de alguna manera con más menos las características como la conocemos hoy en día, tiene ya una historia de alrededor de dos décadas; en todo ese tiempo no han logrado aprobarse leyes relevantes a esta política (la Ley de Primera Infancia fue aprobada recién en 2025).

- ❖ La implementación efectiva de la PPDIT en el Ecuador dependió de un conjunto de equilibrios:
- ❖ Equilibrio entre diferentes fuerzas e intereses en juego;
- ❖ Equilibrio entre Estado y sociedad civil;
- ❖ Equilibrio entre rigor técnico y participación (BID, 2006; Roth, 2010).
- ❖ Equilibrio entre rigor técnico y oportunidad (BID, 2006; Roth, 2010).

2.2 Características para una política pública de excelencia

Si bien desde fines de los años noventa del siglo veinte, la sociedad ecuatoriana identificó la importancia del desarrollo humano temprano, lo trascendente de aprovechar los primeros años de vida para los aprestamientos y cuidados en busca del mayor desarrollo posible de la primera infancia,⁶⁶ no es sino hasta el primero quinquenio del presente siglo que se visibiliza expresamente la necesidad de una política pública para el desarrollo integral de la primera infancia,⁶⁷ tampoco con toda nitidez, más bien siempre en medio de tensiones sociales, políticas, institucionales.

Tomando como referencia el período de análisis de este estudio, la política pública de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) en Ecuador, que había dado sus primeros pasos en los primeros años de la década 2000-2010, posterior al 2006 experimentó importantes transformaciones, motivadas quizá por una cada vez mayor sensibilidad social a los desafíos con la primera infancia; entre otros, quizá esto se debe, por una parte a una cada vez mayor penetración del enfoque de derechos, por otra también al cada vez mayor conocimiento de evidencias sobre el retorno de la inversión en primera infancia (el mayor en el espectro de la política social).

⁶⁶ A fines de los años noventa en Instituto Nacional del Niño y la Familia INNFA, a más de ofrecer servicios en la modalidad de centros de desarrollo infantil (Programa de Desarrollo Infantil PDI), junto con Operación Rescate Infantil ORI y el área de niñez del Ministerio de Bienestar Social; inicio el proceso de adaptación de la modalidad “Educa tu Hijo” del CELEP de Cuba, en la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos; modalidad de atención que fue una de las 8 ganadoras del primer concurso de modalidades realizado por el Programa Nuestros Niños y que se ha mantenido hasta hoy. Por otra parte, también de finales de los años noventa, el diagnóstico sobre la situación de la infancia y la niñez que motivaron/justificaron la creación del Programa Nuestros Niños, fue: 1. La baja calidad de los servicios; 2. La baja cobertura de los servicios; 3. La debilidad institucional (en ese orden).

⁶⁷ Esto se puede constatar con el inicio de operaciones del Programa Nuestros Niños y la significativa ampliación de la cobertura de atención a la primera infancia; la construcción y expedición de los estándares de calidad de los servicios a la infancia en 2001; la expedición en el año 2002 del Referente Curricular para la educación inicial con Acuerdo Interministerial 004 entre el Ministerio de Educación y Cultura MEC y el Ministerio de Bienestar Social MBS; la creación del Fondo de Desarrollo Infantil iniciando el 2005 (Decreto 2518).

Evaluar su calidad, la de la PPDIT hace necesario ubicar un marco de referencia o criterios de valoración; en este estudio se utilizarán las reflexiones realizados por Lahera (2006), para considerar a una política pública como excelente.

En relación a la necesidad de una amplia fundamentación, la PPDIT ecuatoriana presenta una base conceptual robusta, especialmente desde el punto de vista normativo con la promulgación de la Constitución de 2008, que reconoce a la primera infancia no solamente como sujeto de derechos, también como signatario de principios de prioridad para la infancia, exclusivos para este grupo etario (especialmente los principios de interés superior y de prioridad absoluta). En Código de la Niñez y la Adolescencia CONA que si bien es pre constitucional (2003), los derechos ahí reconocidos son consistentes con el marco constitucional. A partir de la Constitución y el CONA, se han aprobado varias reformas al CONA y la creación de otras leyes y normas menores (Decretos, Acuerdos, Resoluciones);⁶⁸ junto con la adopción de posturas que alentaban, al menos en el discurso, sobre la necesidad del desarrollo integral y la protección. No obstante, esta fundamentación normativa se ha debilitado por procesos de reforma restrictivos y por innumerables cambios institucionales y en las lógicas programáticas, lo que podría justificar los resultados al finalizar el período.

La estimación de costos y el análisis de las alternativas de financiamiento constituyen dos elementos importantes y pero historiales diferentes. Por una parte, los costos estimados, incluso los costos unitarios, siempre han sido parte del proceso de análisis de los servicios alrededor de la PPDIT;⁶⁹ por otra, el análisis de las alternativas de financiamiento, que implica el análisis costo-beneficio, siempre mostró debilidad o simplemente inexistencia. Aunque la inversión social en general y la de desarrollo infantil en particular creció a lo largo del período, la política de desarrollo infantil careció de análisis comparativos robustos y sostenidos, que justifiquen el escogimiento y financiamiento de acciones. La ausencia de evaluaciones de costo-beneficio social, las cuales entre otros se usan para medir el retorno de la inversión (Heckman 2011). Sin esta información, resulta difícil justificar inversiones sostenidas o priorizar intervenciones con mayor beneficio marginal.

En relación a la PPDIT, se puede concluir que entre 2007 – 2016 se registró régimen de obediencias fuertes en términos planteados por Medellín, especialmente

⁶⁸ Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo 1211 de fecha 15 de diciembre de 2020 que establece la Estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil.

⁶⁹ Desde hace algunos años se llevan Fichas de Costos en el MDH (anterior MIES).

debido a una mayor centralización de las decisiones y expansión del Estado; obediencias no exentas de tensiones y debilidades, particularmente en lo relacionado a la coordinación y los resultados.

Para el período 2016 – 2024 se transitó hacia un período de obediencias endeble, con ajustes en los presupuestos y la institucionalidad estatal, así como la responsabilidad compartida en la organización y la gestión.

Es también relevante mencionar que La PPDIT transitó de una visión del desarrollo de amplia e integral de las necesidades de la infancia (desarrollo infantil integral) a una más focalizada en términos o enfocada hacia la desnutrición; esto quizá ha permitido indicios de resultados favorables en desnutrición en los últimos años del período analizado.

Los resultados en la PPDIT en el Ecuador muestran que las PP no son neutrales, revelan tensiones entre diversos intereses, prioridades, capacidades, restricciones (presupuestarias, técnicas, sociales). La participación ciudadana y de actores sociales e institucionales fue un factor relevante pero no decisivo en el período analizado.

La PPDIT en el Ecuador evidencia una importante brecha entre sus prioridades sociales, sus postulados, en comparación a su implementación y resultados. Ecuador avanzó en identificación, formulación e implementación de la PPDIT, pero mostró poco avance en resultados esperados.

la PPDIT no podría considerarse política de Estado, puesto que no incluyó procesos de concertación con otras funciones del Estado y débilmente con la institucionalidad local y ciudadanía.

Capítulo tercero

Análisis de resultados de la PPDIT

El tercer capítulo analiza los principales resultados de la implementación de la PPDIT en el Ecuador durante el período 2006–2024; este análisis se realiza a la luz del marco teórico propuesto, de la revisión documental, así como de lo señalado por actores estratégicos de esta política en el período analizado. El capítulo busca articular el examen documental y normativo con evidencia cualitativa proveniente de entrevistas semiestructuradas realizadas. Los testimonios facilitan la contextualización y conexión entre el diseño formal de la política con su implementación y resultados, aportando un análisis que considera avances, limitaciones, pendientes y tensiones estructurales. El análisis organiza los resultados en seis dimensiones interdependientes: institucionalización, prioridad política, rectoría/gobernanza, seguimiento/evaluación, financiamiento/sostenibilidad, logros de desarrollo.

El análisis de resultados de la PPDIT en el Ecuador durante el período 2006–2024, se sustenta fundamentalmente en los aportes de Pedro Medellín sobre la relación entre régimen político, gobierno y políticas públicas, así como en las categorías analíticas propuestas por Eugenio Lahera para el estudio del ciclo, la calidad y la gobernabilidad de las políticas públicas.

Desde la perspectiva planteada por los autores, la PPDIT no es únicamente un conjunto de programas sociales o intervenciones técnicas orientadas a la primera infancia, debe entenderse también como un mecanismo o dispositivo de gobierno, condicionado por el contexto político, social, institucional, normativo y organizacional en el que se diseña, negocia, decide, implementa y evalúa. Desde esta perspectiva, los resultados de la política pública no pueden explicarse exclusivamente por sus dispositivos técnicos, se explican también por las dinámicas sociales, políticas, relaciones de poder, equilibrios de intereses, capacidades estatales y condiciones de gobernabilidad, elementos todos que caracterizan al ciclo de cualquier política pública.

Se busca articular el análisis documental y normativo con evidencia empírica cualitativa proveniente de entrevistas semiestructuradas realizadas a exautoridades y otros actores considerados estratégicos al desarrollo de la política de desarrollo infantil. Entre ellos se incluyen, entre otros, Esteban Moreno, Alfredo Tinajero, Jeannette

Sánchez, María Soledad Vela, María de Lourdes Muñoz, Juan Carlos Palacios, Esteban Bernal, Berenice Cordero. Sus testimonios permiten contrastar el diseño formal de la política con su implementación real, en los distintos períodos, aportando un análisis que considera avances, limitaciones, pendientes y tensiones estructurales.

Las seis dimensiones identificadas, si bien son interrelacionadas entre sí, pueden analizarse de manera individualizada: institucionalización, prioridad política, rectoría y gobernanza, seguimiento y evaluación, financiamiento y sostenibilidad, y logros de desarrollo; ámbitos de análisis que dialogan con las fases del ciclo de esta política pública y permiten explorar cómo la PPDIT ha operado como política social estratégica en distintos contextos de gobierno.

1. Resultados en institucionalidad

De acuerdo con Medellín, la institucionalización de una política pública expresa el grado en que determinados postulados, prácticas, expectativas, visiones de determinados actores, se estabilizan al punto de imponerse como referentes del comportamiento estatal, constituyendo en una condición de la gobernabilidad. La PPDIT en el Ecuador, el período 2006–2024, evidencia un proceso de institucionalización progresivo, también marcado por importantes discontinuidades.

La Constitución de 2008 establece un hito central al reconocer explícitamente a niñas y niños como sujetos/titulares de derechos⁷⁰ y establecer un conjunto de principios, particularmente el principio del interés superior y prioridad absoluta de la infancia, niñez y adolescencia.⁷¹ Este marco constitucional permitió fortalecer el posicionamiento del desarrollo infantil como un asunto de interés público prioritario, lugar que el sector había venido ganando desde finales de la década de los noventa del siglo veinte; proceso que complementariamente avanza en una especie de legitimación como política pública y no únicamente como acción asistencial o benefactora marginal y residual.⁷² A partir de este momento, el DIT se incorpora con mayor fuerza y de manera explícita en los planes nacionales de desarrollo, en las agendas sectoriales y en algunos planes territoriales, así

⁷⁰ Superando la anterior doctrina de la “situación irregular”.

⁷¹ También la Constitución de 1998 ya hace estos reconocimientos en la titularidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes (Arts. 48-52).

⁷² Una de las características de la política pública es la universalidad, es decir solución de conjunto, que se aplica a todas/todos inmersos en la situación; aunque para ello deba priorizarse, iniciar por una parte de la totalidad.

como, progresivamente, en la arquitectura instrumental, normativa y organizacional del Estado.

En el plano organizacional, la creación y fortalecimiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)⁷³ como ente rector de la política social permitió consolidar los servicios para la primera infancia, con programas emblemáticos como los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y el servicio Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), así como el desarrollo de normas técnicas, estándares de calidad, mecanismos de regulación, procesos de formación del personal, entre otros. Estos avances reflejan un esfuerzo sostenido por formalizar y afirmar la política, así como construir capacidades estatales especializadas para la prestación de servicios, así como para la regulación y control.

No obstante, la evidencia también muestra que este proceso de institucionalización no logró consolidarse plenamente. María Soledad Vela, exviceministra de Estado, señala que, si bien se avanzó en normativa y estructura, la PPDIT dependió en gran medida de liderazgos políticos específicos y no de arreglos institucionales estables, lo que la volvió vulnerable frente a los cambios de gobierno y a las frecuentes reestructuraciones desde el Ejecutivo. Esta apreciación es consistente con otros testimonios que destacan la fragilidad de la organización institucional y por tanto la dificultad para acumular capacidades, fortalecerlas de largo plazo.

Desde la óptica de la *política de la política pública*, estas discontinuidades son consecuencia y reflejo de las tensiones propias del frágil régimen político ecuatoriano, en el que las políticas sociales tienden no solamente dependen en gran medida del ciclo económico, también tienden a reconfigurarse con cada ciclo gubernativo, lo que sin duda afecta significativamente su estabilidad, su continuidad, su previsibilidad, su fortalecimiento y sostenibilidad.

Los testimonios recogidos en entrevistas a exautoridades que lideraron la PPDIT, confirman que el proceso de institucionalización de esta política combinó avances coyunturales relevantes (normativos, instrumentales, de servicios) con una fragilidad estructural persistente (discontinuidad). Si bien se consolidaron normas técnicas, modalidades de servicio y estructuras administrativas —especialmente durante el período

⁷³El MIES aparece como resultado de la transformación del anterior Ministerio de Bienestar Social en el año 2007; el MIES incluía una dirección relacionada a la PPDI, la Dirección de Atención Integral a Niñez y Adolescencia DAINA. Al momento de creación del MIES (2007) aún coexistían varios programas de atención a la primera infancia; el FODI, el ORI, el INFA; los que, el 2008 pasaron a constituir el INFA público adscrito al MIES. El INFA a su vez fue absorbido por el MIES a inicios de 2013.

2007-2014—, estas no lograron traducirse en un orden institucional estable, que trascienda gobiernos y ciclos económicos. Desde la experiencia de gestión, hay una mayoritaria coincidencia en que la institucionalización de la PPDIT dependió en gran medida de liderazgos políticos específicos en cada período, más que de arreglos formales duros y duraderos, lo que explica su vulnerabilidad frente a cambios de gobierno y reestructuraciones del Ejecutivo. En términos de Medellín, la política logró formalización, pero no consolidó comportamientos estables y previsibles en el conjunto del aparato estatal, que trascienda gobiernos, limitando así el carácter de política de Estado.

2. Resultados en prioridad

Siguiendo los postulados de Medellín, la prioridad en una política pública debe analizarse como el resultado de procesos, la resolución de tensiones y expectativas en la construcción de la agenda y de correlación de fuerzas entre actores sociales, políticos e institucionales relacionados. Entre 2007 y 2015, el desarrollo infantil temprano alcanzó una posición destacada en la agenda gubernamental, estrechamente vinculada al paradigma del Buen Vivir, a la búsqueda de la “*equidad desde el principio de la vida*”⁷⁴ y a una estrategia de expansión del gasto social como efecto multiplicador social y económico.

Durante este período, la PPDIT contó con una elevada legitimidad social y política, expresada su visibilización permanente en la agenda pública, la inicial expansión y el sostenimiento de la cobertura, el fortalecimiento institucional. Para Jeannette Sánchez, “El Niño en los primeros años siempre fue una preocupación, (...) el gran salto que hubo en la época de Correa fue al menos desde lo que correspondió a la política social. Este pensamiento de todo, tratar de pensar, integral e integradamente las distintas dimensiones” (Sánchez 2025).

La visibilización en la agenda pública se corrobora por ejemplo con la clara y explícita incorporación de políticas, servicios y metas para la infancia, en los planes nacionales de desarrollo 2007-2010; 2009-2013⁷⁵ y 2013-2017. También se puede tomar como elemento que enfatiza la prioridad de PPDIT en esta primera parte del período de análisis, la perspectiva que se tenía de incremento de la cobertura de atención; en el

⁷⁴ Nombre de la agenda de niñez y adolescencia 2007.

⁷⁵ El Plan 2009-2013 sustituyó al plan 2007-2010 un año antes de su finalización, debido al cambio de período de gobierno por la nueva Constitución 2008.

documento de Política pública de Desarrollo Infantil del MIES 2013, que la población infantil (refiriéndose a niñas y niños menores de 3 años) en condición de pobreza y extrema pobreza es de más de seiscientos mil, población de referencia que se convierte en meta de política pública hasta el año 2017.

Tabla 5
Proyección de atención a niños y niñas menores de 3 años

Años	Niños atendidos	% incremento cobertura
2013	314.336	-
2014	431.908	+40
2015	520.087	+30
2016	578.873	+20
2017	608.625	+10

Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. MIES (2012)

Elaboración propia

La evidencia cualitativa muestra que la prioridad política del DIT no solo se expresó en el discurso gubernamental, sino en decisiones concretas de expansión de cobertura, y de institucionalización de los servicios. No obstante, algunas entrevistas revelan que esta prioridad fue decreciendo progresivamente y transformándose en una lógica más instrumental, inflexible a las necesidades de la demanda y crecientemente burocrática.

Sin embargo, a partir de 2015 se observa una pérdida progresiva de centralidad del DIT en la agenda pública. Los actores políticos relevantes entrevistados coinciden en señalar que las restricciones fiscales, los cambios de orientación política y el fenómeno de la pandemia por COVID-19 afectaron la prioridad otorgada al desarrollo infantil. María Soledad Vela subraya que la política para el desarrollo infantil, fue desplazándose hacia enfoques más focalizados y de corto plazo, debilitando la visión integral basada en derechos.

La evolución descrita en los párrafos anteriores confirma que la agenda del desarrollo infantil no tuvo un blindaje suficiente frente a los ciclos económicos y especialmente políticos. La tendencia creciente y de fortalecimiento mostrada por la PPDIT entre 2007-2015, muestra claras muestras de debilitamiento o al menos estancamiento en el siguiente sub período entre 2016-2024.

La estabilidad creciente y fortalecimiento de la PPDIT mostrada en el primer subperíodo, podría ser atribuida a la estabilidad del régimen político y de gobierno (un

solo gobierno). Las dificultades técnicas, los cambios de liderazgos internos, siempre ocurrieron dentro del mismo gobierno.

La inestabilidad y el debilitamiento de la PPDIT que se evidencia en el segundo subperíodo podría deberse en una primera parte a) a la disminución de los precios de petróleo y las características restricciones fiscales que esto conlleva en economías dependiente de este *commodity* (2015-2017); y, b) la inestabilidad política (tres gobiernos o cuatro depende cómo se cuente), con los consecuentes cambios de visiones y prioridades. Lo ocurrido en el segundo subperíodo del análisis evidencian un carácter predominantemente gubernamental y no estatal para esta política pública.

Se identifica un tránsito desde una concepción del desarrollo infantil como derecho hacia enfoques más focalizados, asociados a objetivos específicos —como la reducción de la desnutrición crónica infantil— que, si bien relevantes, tendieron a desplazar la visión integral del desarrollo de la primera infancia. Este cambio confirma que la agenda pública del DIT estuvo altamente expuesta a las reconfiguraciones políticas y a los vaivenes del ciclo económico, sin mecanismos efectivos de sostenimiento, encaminados a ser una política de estado.

3. Resultados en rectoría

La rectoría de una política pública, sector o temática, constituye un elemento central para garantizar coherencia y articulación entre actores, sectores, financiamientos, servicios y necesidades. En el caso del DIT, la rectoría formal de manera central fue responsabilidad del MIES,⁷⁶ con participación menos directa también de los sectores de salud, educación, agua y saneamiento, identificación, entre otros relacionados con los determinantes indirectos del desarrollo infantil.

El contexto político durante la primera parte del período analizado (2007–2017)⁷⁷ favoreció esta expansión de la PPDIT con un discurso de derechos universales, ciudadanía y justicia social,⁷⁸ teniendo a la inversión en la infancia como inversión estratégica para lograr el “Buen Vivir” (SENPLADES, 2009). En términos teóricos, se trató de un régimen de obediencia fuerte (Medellín, 2004), donde la dirección de la política y las prioridades

⁷⁶ En el período de análisis 2006-2024, esta cartera de Estado ha tenido tres nombres: 1) Ministerio de Bienestar Social MBS (2006-2007); Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES (2007-2025); Ministerio de Desarrollo Humano (2025 en adelante).

⁷⁷ Gobierno denominado de “Revolución Ciudadana”, liderada por el ex presidente Rafael Correa.

⁷⁸ El artículo 1 de la Constitución 2008 promovida por la Revolución ciudadana define “El Ecuador es un Estado constitucional de Derechos y Justicia Social”.

era clara, también la capacidad estatal de conducción alta, aunque con menor capacidad de concreciones y una limitada deliberación interinstitucional.

Si bien el diseño de la política reconoce su carácter integral y multidimensional, la evidencia empírica muestra debilidades persistentes en la gobernanza y coordinación intersectorial. María Soledad Vela y Jeannette Sánchez coinciden en señalar que los mecanismos de coordinación existentes como los ministerios coordinadores, estrategias intersectoriales, mesas técnicas, gabinete social no lograron consolidarse como dispositivos permanentes y efectivos para asegurar el ciclo de esta política, los servicios y especialmente los resultados.

Estas limitaciones podrían explicarse por asimetrías de poder institucional, culturas organizacionales sectoriales, temor a perder espacios de actuación y la ausencia de incentivos claros para la acción conjunta. Desde la perspectiva de Medellín, esta fragmentación refleja dificultades estructurales del subsistema de gobierno para operar políticas complejas que requieren altos niveles de coordinación.

Las personas entrevistadas coinciden en señalar que la principal debilidad de la política de DIT radicó en la limitada capacidad de rectoría intersectorial. Aunque existieron intentos de coordinación —como secretaría técnica del frente social, ministerio coordinador de desarrollo social, gabinete sectorial, estrategias intersectoriales, mesas técnicas—, estos mecanismos no lograron consolidarse como dispositivos permanentes de gobernanza y articulación de acciones y servicios, especialmente en el nivel local.

Para el segundo medio período analizado (2017–2024) se evidencian procesos de reorganización institucional y debilitamiento de la rectoría. A partir de 2018, la rectoría y la estructura institucional del MIES se mantuvo en lo formal, pero inició un período de desaceleración en el posicionamiento social de la importancia de esta inversión social, así como discontinuidades presupuestarias y cambios de orientación técnica de los programas. Las reformas impulsadas por el Plan Toda una Vida y la Misión Ternura (2017–2021)⁷⁹ promovieron un enfoque intersectorial, pero sin consolidar mecanismos estables de gobernanza horizontal y multinivel,⁸⁰ con las diferentes carteras de Estado involucradas.

⁷⁹ Misión Ternura, fue una de las estrategias o programas del Plan Toda Una Vida.

⁸⁰ Se crearon las mesas técnicas territoriales a nivel de cada cantón priorizado, espacios confirmados por las instituciones parte de plan con presencia en la localidad y el gobierno municipal. El liderazgo de la mesa era compartido entre el entonces MIES y el Municipio. Estos espacios no lograron consolidarse.

Desde la perspectiva de los actores entrevistados, la fragmentación institucional respondió tanto a inercias organizacionales como a la ausencia de incentivos reales para la acción conjunta. En este sentido, la política de DIT evidenció una brecha significativa entre el enfoque integral declarado y la lógica sectorial dominante en la implementación, reproduciendo uno de los problemas clásicos del Estado ecuatoriano: la dificultad para operar políticas complejas en contextos de baja coordinación interinstitucional.

4. Resultados en seguimiento

El seguimiento (y la evaluación) constituyen fases críticas del ciclo de la política pública, en las que las decisiones, la capacidad de consensos, de gestión y administración adquiere un rol predominante para apoyar la consecución de resultados. En el período analizado, la política de DIT registró avances parciales en la generación de información administrativa y en la implementación de sistemas de seguimiento nominal, particularmente en programas como creciendo con nuestros hijos CNH y centros de desarrollo infantil CDI, modalidades presentes durante las dos décadas de análisis.

En términos de seguimiento (y evaluación),⁸¹ no se evidencian avances significativos en términos de la generación de información-insumos, tanto para el acompañamiento diario de los procesos, como para las decisiones intermedias de fortalecimiento y las estratégicas de dirección y rumbo. Esta limitación fue común tanto del período que puede considerarse como de obediencias fuertes como a la segunda parte que se asemeja más a regímenes de obediencias débiles. Aunque se desarrollaron varias herramientas para la gestión de información a lo largo del período, ninguna logró consolidarse, ni abarcar las necesidades de interoperabilidad e información intersectorial.

En los últimos veinte años, en el sector de la primera infancia y sus políticas, se han desarrollado varias herramientas; el sistema de información de desarrollo infantil MATRACA,⁸² el Sistema de Información del Desarrollo Infantil Integral (SIDII),⁸³ el

⁸¹ Las evaluaciones tuvieron alcances limitados, tanto las relacionadas con valoración de resultados, más aún las relacionadas con impactos, estas últimas casi inexistentes.

⁸² Inició su desarrollo interinstitucional en el año 2001, con participación de las instituciones nacionales del sector infancia, niñez y adolescencia del momento: programa nuestros niños PNN, instituto nacional del niño y la familia INNFA, operación rescate infantil ORI, programa nacional de educación preescolar PRONEPE; algunas organizaciones de la sociedad civil (fundaciones) que trabajaban con mna. Por ser un esfuerzo interinstitucional, la implementación tomó tiempo (2003) y no llegó a generalizarse entre las instituciones. Este sistema dejó de operar con la finalización del FODI, ORI, DAINA, a finales de 2008.

⁸³ El SIDII fue el sistema de información que sustentó al modelo de gestión de desarrollo infantil integral del MIES, luego del año 2013.

Sistema de Gestión Territorial del MIES,⁸⁴ Sistema Unificado y Universal de Seguimiento Nominal – SUUSEN.⁸⁵ La implementación de cada uno de estos sistemas fue heterogéneo, incompleto en términos de que cada uno logró avances y resultados parciales, no llegaron a consolidarse. Adicionalmente, Ecuador tiene una histórica falta de indicadores nacionales estandarizados en desarrollo de la primera infancia, con adaptaciones también parciales de instrumentos foráneos, no generalizados entre instituciones y períodos, lo que dificultó la comparación longitudinal y estandarizada de resultados.

Siguiendo de Lahera (2002), la capacidad de gestión de políticas depende no solo de la existencia de instituciones, sino de la articulación efectiva de mecanismos de información, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas; aspectos que, en el caso de la PPDIT en el período analizado,⁸⁶ ha sido parcialmente articulada y parcialmente efectiva; persiste una importante necesidad de fortalecimiento e institucionalización. Esto reflejaría una débil articulación en una parte del ciclo de la PPDIT [seguimiento-evaluación-redefinición de la política], limitando el aprendizaje institucional, así como la capacidad de ajustes y decisiones oportunas. Refleja según Lahera, una desconexión entre la producción de información y su utilización política, restringiendo la capacidad de aprendizaje institucional, reduciendo el potencial de corrección de la política a partir de la evidencia.

Complementariamente, Subirats (2012) aporta en el análisis señalando que la sostenibilidad de una política pública depende de su institucionalización, es decir de como logra hacerse parte de la organización institucional; es decir, tiene que ver con la “sedimentación organizativa” que alcanza la política pública dentro del aparato estatal. Puede afirmarse que, en el Ecuador, la PPDIT muestra una institucionalización intermedia, en sentido que cuenta con normas, programas, proyectos y presupuestos institucionales recurrentes, pero carece de un sistema estable de rectoría orgánica, articulación interinstitucional y multinivel y seguimiento integral y nominal.

⁸⁴ El Sistema de Gestión Territorial del MIES, apoyó en la estructuración operativa de los servicios para la primera infancia, intra y extramural (CDI, CNH) y su gestión territorial se formalizó entre 2014 y 2018.

⁸⁵ El SUUSEN permitió, a partir del año 2021-2022, monitorear y analizar los indicadores de desnutrición infantil en Ecuador (se mantiene hoy en día).

⁸⁶ En 2026, el sector de infancia y/o desarrollo infantil aún requiere fortalecer metodologías de medición de resultados de desarrollo infantil, así como los sistemas integrales e interoperados, en tiempo real, que permitan seguimiento y retroalimentación cotidiana de los procesos, así como decisiones estratégicas.

En términos cualitativos, las entrevistas realizadas a ex funcionarios estratégicos (autoridades) del MIES y actores sociales muestran percepciones contrastantes. Mientras algunos valoran el salto institucional dado entre 2007 y 2014, casi como una “época dorada” de expansión y fortalecimiento de la atención infantil (Sánchez J, 2025); otros advierten que la excesiva centralización redujo la capacidad local de innovación y adaptación territorial (Moreno E, 2025). La noción de territorialidad propuesta por Medellín (2010), ayuda a interpretar estas tensiones: la expansión estatal generó amplia cobertura, presupuesto e institucionalidad; pero no logró consolidar una implementación articulada, ni un vínculo dinámico con la organización local, pública y privada.

Los testimonios recogidos en las entrevistas, evidencian el tipo de limitaciones estructurales en la integración de sistemas de información entre sectores; María Soledad Vela señala que los sistemas de salud, protección social y educación no lograron interoperar plenamente, lo que redujo el potencial de la información para orientar decisiones estratégicas.

La información cualitativa recogida coincide en afirmar que, si bien se desarrollaron sistemas de información para seguimiento nominal y herramientas de información y de gestión administrativa, estos operaron de manera fragmentada, con escasa interoperabilidad entre sectores y no lograron sostenerse en el tiempo. Las entrevistas señalan que los sistemas de información no lograron articularse plenamente entre [salud, protección social y educación],⁸⁷ limitando su uso estratégico en la toma de decisiones oportunas.

5. Resultados en cuanto a financiamiento

El financiamiento constituye un indicador clave de la prioridad otorgada por los políticos a una política pública, así también es un indicador de la sostenibilidad de la misma. Durante la primera parte del período analizado, el incremento del gasto social permitió una expansión significativa del DIT, fortaleciendo infraestructura, talento humano y cobertura. A partir de 2015 se evidencian restricciones presupuestarias que afectaron la continuidad de los servicios y la calidad de los mismos.

Los entrevistados coinciden en señalar que la alta dependencia del presupuesto general del Estado y la ausencia de mecanismos de financiamiento protegidos del ciclo

⁸⁷ Si bien son más de tres los sectores e instituciones involucrados en la PPDIT, protección social-salud-educación, podrían considerarse como el corazón de la institucionalidad de esta política, por las responsabilidades que cada una de ellas tiene en la gestión y resultados.

económico/presupuestario, expusieron al DIT a recortes recurrentes; afirman que la sostenibilidad financiera del DIT estuvo estrechamente vinculada al ciclo económico y a la orientación política del gobierno de turno. La ausencia de mecanismos de financiamiento protegidos o de reglas fiscales específicas para la primera infancia dejó a la política expuesta a recortes presupuestarios, afectando tanto la cobertura como la calidad de los servicios.

Desde la perspectiva de la política de la política pública, esta fragilidad financiera refuerza el carácter gubernamental -y no estatal o política de estado- del DIT y limita su proyección de largo plazo.

El financiamiento del desarrollo infantil temprano en Ecuador ha seguido un patrón de expansión inicial, estabilización y contracción relativa. En 2006, el gasto público destinado al MIES en programas de atención infantil representaba alrededor de 180 millones de dólares, cifra que aumentó progresivamente hasta aproximarse a los 500 millones de dólares en 2014 (inversión particularmente alta porque incluye inversión en infraestructura centros infantiles y otros), alcanzando su punto más alto durante el auge fiscal petrolero (MEF, 2015). Posteriormente, con la caída de los ingresos fiscales y los ajustes derivados de la crisis de 2015 y la pandemia de COVID-19, el presupuesto se redujo a aproximadamente a 350 millones entre los años 2023 – 2024 (MEF, 2024).⁸⁸

En términos relativos, el gasto en DIT pasó de representar cerca del 0,3% del PIB en 2007 al 0,7% en 2014, y volvió a descender al 0,4% del PIB en 2023 (Banco Mundial, 2024), datos que guardan relación con la participación de la inversión en educación como porcentaje del PIB, de 2,2; 5,2; 3,9 para el mismo período. Esta trayectoria refleja lo que Franco (2009) denomina “políticas públicas vulnerables a los ciclos fiscales”, donde la prioridad social y pública de la infancia no siempre se traduce en sostenibilidad del presupuesto que es soporte de la política pública.

En el plano cualitativo, los testimonios recogidos en las entrevistas destacan que “la reducción presupuestaria se sintió primero en los territorios rurales”, afectando la contratación de educadoras comunitarias y la reposición de materiales de trabajo (Palacios JC, 2024). Este fenómeno evidencia un desplazamiento de la política hacia un régimen de obediencias débiles, en los términos planteados por Medellín (2010), donde la capacidad de dirección estatal cede y se fragmenta frente a presiones externas (crisis

⁸⁸ Se trata de cifras referenciales, porque si bien se toman de la misma fuente, pueden existir diferencias metodológicas en el sentido de lo que agrupan a nivel etario o institucional (diferencias no identificadas en este análisis).

petróleo, crisis económica, endeudamiento, pandemia), poniendo en riesgo la sostenibilidad de la política.

Sin embargo, la continuidad de un financiamiento básico permitió mantener la infraestructura básica de atención. Entre 2020 y 2024, el MIES reportó una cobertura promedio del 270 mil niñas y niños atendidos (aproximadamente 34% de la población infantil de 0 a 3 años), lo cual, si bien representa una disminución respecto al pico de 2014⁸⁹ (301.000), demuestra la persistencia de una parte de esta política pública, como un núcleo de intervención consolidado.⁹⁰

6. Resultados en cuanto a logros de desarrollo en la población infantil

Los logros del desarrollo infantil temprano podrían evaluarse en términos “bienestar infantil”, lo que haría necesario contar con indicadores de bienestar, los que inevitablemente incluirían variables de percepción; sin embargo, por tratarse del grupo etario del que se trata, los logros en el desarrollo de la infancia, se miden en amplios paquetes de escalas e indicadores sobre diferentes aristas, las que la tecnocracia especializada (más que las familias) consideran aseguran el camino hacia el logro de sus máximas capacidades y desarrollo de sus potencialidades.

Los resultados de la PPDIT deben analizarse considerando la complejidad del desarrollo, su naturaleza multifactorial de sus determinantes y por lo tanto multi e intersectorial. Este examen multidimensional, que aterriza los logros de la política de desarrollo infantil temprano, podrían analizarse en varias dimensiones: evolución de brechas nutricionales, logros en aprestamientos (motricidades, lenguaje, personalidad social, etc.); sin embargo, para fines de este análisis se utilizará fundamentalmente la evolución de la variable nutricional, particularmente la desnutrición crónica infantil

⁸⁹ Al cerrar 2008 la cobertura de atención a la infancia se situó, por primera y última vez en alrededor de 500.000 niñas y niños atendidos: 300.000 FODI cnh-cdi-wkw-cra, 153.000 INFA cnh y cdi; 42.000 ORI cdi.

⁹⁰ Importante aclarar que esta cobertura no incluye la de educación inicial del Ministerio de Educación, que pasó de alrededor de 25.000 niñas y niños atendidos en 2006 a más de 500.000 en 2014; este incremento también explicaría la disminución de la cobertura de desarrollo infantil en la misma época del gobierno de la revolución ciudadana de alrededor de 500 mil a 301 mil niñas y niños atendidos. Esto en base a acuerdos y definiciones normativas de leyes post Constitución 2008, que determinaban la competencia-rectoría del MIES (hoy MDH) con el grupo 0-3 años en desarrollo infantil; y, la del MINEDUC con el grupo 3-5 años con educación inicial.

DCI⁹¹ en la población entre 0 y 5 años;⁹² grupo poblacional que para los primeros años del período analizado, se consideró como población objetivo de la PPDIT.

Como ya se ha mencionado en secciones anteriores, entre 2006 y 2024, la política pública destinada a la primera infancia, contribuyó a una expansión significativa de los servicios de atención, así como los recursos y la organización institucional necesaria; sin embargo, al analizar los resultados del desarrollo de la población infantil, los logros no son alentadores, comenzando porque a lo largo de los últimos 20 años (incluso antes), no ha habido un esfuerzo sostenido por la medición de la desnutrición con herramientas estandarizadas/comparables y con cierta periodicidad, lo que también habla de la prioridad social y política asignada a esta política pública.

A lo largo del período de análisis, existen 3 fuentes⁹³ que proporcionan información de desnutrición fiable, pero no necesariamente comparable:

- ❖ Encuesta de Condiciones de Vida ECV-INEC 2006⁹⁴
- ❖ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT-INEC 2012⁹⁵
- ❖ Encuesta de Condiciones de Vida ECV-INEC 2014
- ❖ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT-INEC 2018
- ❖ Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil ENDI-INEC 2022-2023 y 2023-2024⁹⁶

⁹¹ Es importante la consideración de que la desnutrición puede medirse para cada uno de los segmentos poblacionales en el ciclo de vida; para el caso de la PPDIT, al menos se ha realizado mediciones en dos subgrupos poblacionales, así: 0-2 años, 0-5 años.

⁹² Se entiende a la niñas y niños entre cero y cinco años. Es importante considerar que el grupo poblacional que se considera población objetivo de la PPDIT ha variado en los últimos 25 años; las últimas décadas de los años noventa del siglo veinte, la idea de “desarrollo infantil” abarcaba al grupo de cero a seis años; eso evolucionó en los primeros años del siglo veintiuno al segmento entre cero a cinco años; y, finalmente desde finales de la primera década e inicios de la segunda del siglo actual, a la población de cero a menos de tres años. En el camino se ha incorporado también al cuidado y atención del período de gestación como fundamental para los logros en desarrollo infantil; así como la definición de los “1000 primeros días” que correspondería al período de gestación y los 24 primeros meses. Conforme las definiciones normativas actuales el grupo poblacional de la PPDIT corresponde al que va entre cero y menos de 36 meses y su rectoría corresponde al Ministerio de Desarrollo Humano; a partir de 36 meses, inicia la fase de educación inicial que dura hasta los 60 meses (dentro de sí, inicial 1 e inicial 2), como primer segmento de los tres que abarca el sistema educativo [inicial-básica-bachillerato] y cuya rectoría corresponde al Ministerio de Educación.

⁹³ Podría agregarse una cuarta fuente, la ENDEMAIN del año 2004 (Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil, también implementada por el INEC. Sin embargo, está fuera del período de análisis (2006-2024).

⁹⁴ La ECV 2006 y ECV 2014, incorporan mediciones antropométricas de peso y talla, por lo que se puede estimar la prevalencia de desnutrición crónica infantil.

⁹⁵ La ENSANUT 2012 y 2018, describe prevalencias de DCI en menores de 2 y 5 años. Es la última Encuesta antes de la actual ENDI.

⁹⁶ La ENDI Ronda 1-2022/2023; y, Ronda 2- 2023/2024, es la primera encuesta especializada del Ecuador para medir DCI con periodicidad anual y metodología estandarizada. Reporta prevalencia de DCI para menores de 2 y 5 años. Incluye varias desagregaciones.

Nuevamente cobra vigencia Lahera (2002), y su planteamiento sobre la importancia de la información para el I.seguimiento-II.evaluación-III.rendición de cuentas; en el caso de la información del estado nutricional nominal, quizá es más importante en el nivel operativo del servicio que en el nivel estratégico, porque guía las decisiones cotidianas sobre productos, raciones y prácticas alimenticias y sanitarias, sobre la propia organización de los servicios; variables de las que depende en gran medida el desarrollo nutricional e integral de niñas y niños.

La evidencia cuantitativa muestra una reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI) en el grupo cero a cinco años: del 26% en 2006 al 19,3% en 2023-2024 (Ecuador INEC 2004-2024).

Tabla 6
Desnutrición Crónica Infantil (DCI) en niñas y niños de 0 a 5 años (2004-2024)

AÑO	% DCI	FUENTE
2004	26,0	ENDEMAIN, INEC-2004
2006	25,8	Encuesta de Condiciones de Vida, INEC-2006
2012	25,3	ENSANUT, INEC-2012
2014	23,9	Encuesta de Condiciones de Vida, INEC-2014
2018	23,0	ENSANUT, INEC-2018
2022–2023	20,1	Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil, INEC R.2022–23
2023–2024	19,3	Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil, INEC R.2023–24

Fuente: INEC (ENDEMAIN, ECV, ENSANUT y ENDI)

Elaboración propia

Tomando en cuenta que se trata de un período de casi dos décadas, la disminución de alrededor de seis puntos porcentuales entre 2004 y 2024 es poco significativa.⁹⁷

Si se compara los resultados para el grupo cero a dos años, los resultados son poco consistentes, mostrando incremento de 21,6% a 23,6 entre 2006 y 2018; y, disminución a 19,3 en 2024. No se dispone de información que permita determinar si en incremento entre 2006 y 2018, obedece al tipo de régimen del subperíodo (obediencias fuertes) o se debe a la diversidad de fuentes que dificultan la comparación de las cifras. Desde el punto de vista de este estudio, este incremento de la DCI en el subperíodo con régimen de obediencias fuertes, se explica por la no comparabilidad exacta de las fuentes que proporcionan la información; esto se explicaría porque, luego del 2006-2007 no se implementaron nuevas metodologías tampoco disminuyeron; no se modificaron

⁹⁷ De acuerdo con una publicación de UNICEF Ecuador, “entre 1993 y 2021, Ecuador desarrolló alrededor de 12 programas relacionados con salud y nutrición, pero la curva de la DCI en menores de cinco años casi no se redujo” (<https://www.unicef.org/ecuador/desnutrición-crónica-infantil>).

sustancialmente los prestadores de servicios, se mantuvieron con poca variación los que se venían utilizando desde el año 2001; lo que si cambió (incremento), fue la prioridad, el presupuesto y la cobertura; es la razón justamente para considerar que se trata de un subperíodo de régimen fuerte.

En cualquier caso, los datos muestran que el Ecuador mantiene una desnutrición de alrededor de 20 % tanto para el grupo 0 a 5 años, como para el grupo 0 a 2; lo cual incongruente (e inaceptable) con la evolución de otros indicadores sociales en el mismo período: ingreso per cápita, inversión social respecto al PIB,⁹⁸ cobertura de atención en salud, escolaridades, cobertura de servicios en desarrollo infantil, educación, servicios sanitarios.⁹⁹ Es más dramática la situación si se considera la desigual distribución de la problemática según el territorio, de acuerdo con la ENSANUT 2018, la desnutrición crónica afecta doblemente a la población infantil rural (cuatro de cada diez niños sufren desnutrición); también es mayor la severidad de la desnutrición en población indígena y en provincias de la sierra centro (la mayor DCI Chimborazo).

María de Lourdes Muñoz¹⁰⁰ destaca como logros la articulación intersectorial alcanzada en el marco de la Estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, la reducción de la desnutrición crónica infantil (se refiere a la disminución de 20,1 a 19,3 entre 2022 y 2024), y el posicionamiento del tema en la agenda nacional e internacional. Otros entrevistados como Berenice Cordero, resaltan la profesionalización del personal, la construcción de estándares para los servicios, la institucionalización de modalidades de atención, el parcial blindaje del presupuesto para los servicios de desarrollo infantil. No obstante, existe consenso en que los avances en indicadores estructurales han sido más lentos y heterogéneos de lo esperado. María Soledad Vela advierte que las reducciones observadas en desnutrición deben interpretarse con cautela.

Los análisis realizados en párrafos y capítulos anteriores, los criterios vertidos en las entrevistas, evidencian que el posicionamiento social de la infancia y la institucionalización de servicios de atención; los avances en cobertura y acceso; la estandarización y regulación, la profesionalización progresiva del talento humano,

⁹⁸ Al año 2023, Ecuador ocupaba el cuarto lugar en inversión en educación en América del Sur, solo superado por Uruguay, Chile y Perú Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024. CEPAL.

⁹⁹ De acuerdo con el reporte “Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe” de 2018 de CEPAL, entre los países de América Latina, Ecuador ocupa el segundo con mayor desnutrición, solamente después de Guatemala; y, esto no fue así en la década del noventa del siglo veinte, donde ocupaba el séptimo lugar. De acuerdo con el Consejo Consultivo para la DCI 2024, Ecuador es uno de los 4 países con mayor DCI en la región.

¹⁰⁰ Última secretaria técnica de la Estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, antes de su fusión/absorción por parte del Ministerio de Desarrollo Humano (anterior MIES).

constituyen los principales logros del período analizado para la primera infancia. Resultados que no han sido acompañados por datos duros como los resultados en DCI o logros en otras áreas del desarrollo.

Existe consenso en que los resultados en indicadores estructurales, como la desnutrición crónica infantil, deben interpretarse con cautela. Los actores entrevistados advierten que las reducciones observadas responden a múltiples factores contextuales y que persisten brechas territoriales y sociales significativas. Esto refuerza la idea de que el impacto del DIT depende de condiciones estructurales que sobrepasan el alcance de programas sectoriales aislados.

Desde un enfoque de política de la política pública propuesto por Medellín (2010), el caso ecuatoriano muestra un tránsito desde un modelo de obediencia fuerte y centralizado de las decisiones, hacia un régimen de obediencias fragmentadas, donde coexisten múltiples actores —estatales, de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, organizaciones comunitarias y de cooperación internacional— con distintos niveles de poder y coordinación. Este tránsito refleja tanto la madurez como la fragilidad de la política: ha logrado institucionalizar la prioridad de la primera infancia, pero no consolidar un sistema de gobernanza estable y sostenible.

En síntesis, se ha registrado distintos momentos, prioridades, avances y estancamientos, durante el trayecto de la PPDIT en el período analizado, como se resume en la tabla 7.

Tabla 7
Matriz sintética comparativa del desempeño de la política de desarrollo infantil temprano por gobierno (Ecuador, 2007–2024)

Gobierno	Institucionalización	Prioridad	Rectoría	Seguimiento	Financiamiento	Logros de desarrollo
R. Correa (2007–2017)	++	++	+	+-	++	+-
L. Moreno (2017–2021)	+	+	+	+-	+-	+
G. Lasso (2021–2023)	+	+	+-	+	+-	+
D. Noboa (2023–2024)	+	+	+-	+	+-	+

Valoración:

++ avance importante

+ avance parcial

- Estancamiento/retroceso

Fuente: Normativa nacional, Planes Nacionales de Desarrollo (2007–2024), estadísticas oficiales del INEC, información presupuestaria del MEF, entrevistas realizadas por el autor

Elaboración propia

La matriz muestra que la trayectoria de la PPDIT en el Ecuador no ha sido lineal, sino condicionada por la configuración del poder, las prioridades gubernamentales y las restricciones estructurales de cada período. La tabla muestra cambios de intensidad política, dirección estratégica y sostenibilidad en el sector.

El período 2007–2017 presenta mayor nivel de consolidación. Los valores “++” en institucionalización, prioridad y financiamiento indican un momento de expansión normativa, respaldo constitucional y crecimiento sostenido del gasto social. La importancia política también fue alta, lo que permitió posicionar el desarrollo infantil temprano dentro de una narrativa de transformación estructural del Estado. Sin embargo, los valores “+” y “+-“ en rectoría, seguimiento y resultados sugieren que, pese a la expansión, persistieron desafíos en coordinación y articulación intersectorial, así como en evaluación de resultados más allá de la cobertura. En términos cualitativos, se trató de un ciclo de fuerte impulso estatal con áreas de consolidación pendiente.

Para el período 2017–2021 se observa un cambio claro en la intensidad política del sector. Aunque la institucionalización no retrocede de manera abrupta, la pérdida de prioridad estratégica y las restricciones fiscales impactaron negativamente en rectoría, seguimiento y financiamiento. El conjunto de resultados (signos) en todas las dimensiones refleja un período de menor dinamismo, donde la política se mantiene operativamente, pero disminuye o pierde centralidad en la agenda gubernamental. Cualitativamente, este período muestra la vulnerabilidad de las políticas sociales frente a cambios en liderazgo político, la conflictividad social (octubre19) el entorno macroeconómico y la pandemia covid19.

El gobierno 2021–2023 introduce un giro estratégico al reposicionar la desnutrición crónica infantil como problema prioritario, manteniendo sin mayores cambios los servicios de desarrollo infantil, más allá de la desnutrición. La prioridad política en este período está marcada por una redefinición de agenda y la prioridad, así como por avances incrementales pero focalizados, orientados a resultados específicos más que a transformaciones estructurales amplias. La rectoría y el seguimiento muestran esfuerzos de coordinación y medición, pero aún bajo restricciones fiscales y fragmentación política. Este período puede interpretarse como una fase de reorientación técnica hacia la focalización en el componente de DCI de la totalidad del DIT, con resultados iniciales positivos, en proceso de consolidación, pero relacionado a la DCI, uno del componente del desarrollo infantil integral.

Finalmente, el período 2023–2024 refleja continuidad operativa en relación a la estrategia del gobierno precedente, sin transformaciones estructurales profundas. Los valores indican estabilidad relativa en la mayoría de las dimensiones, pero también ausencia de saltos cualitativos significativos hasta el momento. Sería importante EDI horizonte de análisis temporal no facilita la evaluación de impactos de largo plazo, aunque la mantención del tema en agenda sugiere que la política ha alcanzado un grado importante de irreversibilidad institucional.

Conclusiones

Entre 2007-2016 se registró régimen de obediencias fuertes en términos planteados por Medellín, especialmente debido a una mayor centralización de las decisiones y expansión del Estado. Para el período 2016-2024 se transitó hacia un período de obediencias endebles, con ajustes en los presupuestos y la institucionalidad estatal, así como la responsabilidad compartida en la organización y la gestión.

La política de Desarrollo Infantil Temprano en el Ecuador, durante el período 2006–2024, constituye un ejemplo claro de cómo los resultados de una política pública están profundamente condicionados por el contexto político, social, cultural, institucional y organizacional en el que se desarrolla.

Respecto a la PPDI, el logro más significativo ha sido la instalación de una agenda pública y social sostenida sobre la importancia de la atención a la infancia y primera infancia transversal a los gobiernos de distintos signos políticos.

La política de DIT ha pasado de ser un programa asistencial a convertirse en un componente estructural del sistema de protección social, donde la infancia es reconocida como sujeto político y no solo como destinatario de servicios.

No obstante, los registros de avances en cuanto a posicionamiento y servicios existentes, persisten desafíos estructurales en cuanto a inestabilidad institucional, rotación de personal, sistema dinámico de información y seguimiento nominal, procesos de formación.

La PPDIT registra avances significativos en institucionalización, cobertura y reconocimiento normativo, persisten desafíos estructurales relacionados con la rectoría intersectorial, coordinación, la sostenibilidad financiera, el seguimiento nominal y el seguimiento basado en resultados.

Particular atención merece la conclusión sobre la carencia de un modelo de gestión de recursos públicos para la prestación de servicios, como parte de la implementación de esta política pública. El actual Ministerio de Desarrollo Humano es una de las carteras de Estado con mayor número de mandatos constitucionales y legales, sin que cuente con una ley propia, específica a los fines de la protección y mandatos de esta área, que le permita gestionar adecuadamente sus recursos, asegurar/blindar y ampliar recursos, etc.

La política de Desarrollo Infantil Temprano en el Ecuador avanzó en su formalización e implementación, pero no logró consolidarse plenamente como política de

Estado. Su trayectoria refleja las tensiones propias de un Estado con capacidades institucionales desiguales, alta dependencia del liderazgo político y limitaciones estructurales en gobernanza intersectorial y multinivel, así como de participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

La PPDIT transitó de una visión del desarrollo de amplia e integral de las necesidades de la infancia (desarrollo infantil integral), hacia una más enfocada hacia la desnutrición; esto quizá ha permitido indicios de resultados favorables en desnutrición en los últimos años del período analizado.

Los resultados en la PPDIT en el Ecuador muestran que las PP no son neutrales, revelan tensiones entre diversos intereses, prioridades, capacidades, restricciones (presupuestarias, técnicas, sociales). La participación ciudadana y de actores sociales e institucionales fue un factor relevante pero no decisivo en el período analizado.

La PPDIT en el Ecuador evidencia una importante brecha entre sus prioridades sociales, sus postulados, en comparación a su implementación y resultados. Ecuador avanzó en identificación, formulación e implementación de la PPDIT, pero mostró poco avance en resultados esperados.

la PPDIT no podría considerarse política de Estado, puesto que no incluyó procesos de concertación con otras funciones del Estado y débilmente con la institucionalidad local y ciudadanía.

Durante el período de análisis, la infancia ha logrado posicionamiento social e institucionalización de servicios de atención, avances en cobertura, estandarización y regulación, la profesionalización progresiva del talento humano; resultados que sin embargo no han sido acompañados por datos duros como la disminución significativa de la desnutrición crónica infantil.

Existe consenso en que los resultados en indicadores estructurales, como la desnutrición crónica infantil, deben interpretarse con cautela, las reducciones observadas responden a múltiples factores contextuales.

Es necesario incorporar un criterio adicional en la comprensión de las consideraciones de política de Estado, el que la política pública haya trascendido a un gobierno, es decir que haya sido sostenida por dos o más gobiernos.

Lista de referencias

- Acuña, Carlos, y Fabián Repetto. 2006. *La a institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina, en Diálogo Regional de Política*. Universidad de San Andrés, INDES/BID.
- Alarcón, María Gabriela. 2019. “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”. Tesis maestría, UASB.
- Araujo, M., y Bramwell, D. 2015. *Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000*. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232430s.pdf>
- Arendt, Hannah. 2018. *¿Qué es la política?: Comprensión y política*. Ciudad de México: Primera edición, s.e.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D. C.: Editorial Planeta.
- Calderón, Victoria. 2010. *La perspectiva de H.D. Lasswell (1902-1978) para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carmenati, Meysis. 2016. *La concepción del espacio público antes y después del cambio de paradigma: desobediencia civil y racionalidad en el segundo Habermas*. Quito
- Carrión, Francisco. 2024. “Sistema de protección social”. Ponencia presentada en el marco del proceso de reforma al Sistema de Protección Social de Honduras UTP/BID, Tegucigalpa.
- CEPAL. 2018. *Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe*. Enfoques. <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>.
- CEOAL. 2024. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b47d0172-5948-467c-804e-083de2968fe9/content>
- Consejo Consultivo de DCI. 2024. *Informe del estado de la Desnutrición Crónica Infantil en ecuador 2021-2024*. <https://consejoconsultivodci.com.ec/wp->

- content/uploads/2024/10/INFORME-DEL-ESTADO-DE-SITUACION-DE-LA-DCI.pdf.
- Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Ecuador Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional. 2017. *Agenda para la Igualdad Intergeneracional 2017-2021*. Quito.
- Ecuador INEC. 2004. *Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil – ENDEMAIN 2004*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Serie histórica de DCI. Quito.
- . 2014. *Encuesta de Condiciones de Vida 2006 y 2014*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (series antropométricas comparables). Quito.
- . 2018. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – ENSANUT 2018: Principales resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Quito.
- . 2023. *Encuesta Nacional sobre Desnutrición Infantil 2022-2023 (ENDI Ronda 1)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Quito.
- . 2025. *Encuesta Nacional de Desnutrición Infantil 2023-2024 (ENDI Ronda 2)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Quito.
- Ecuador INEC y MSP. 2012. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – ENSANUT 2012*. Instituto Nacional de Estadística y Censos / Ministerio de Salud Pública. Quito.
- Ecuador Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2009. *Nueve Ensayos para un Abordaje Contemporáneo de la Infancia*. Quito; AH Editorial.
- . 2024. *Informes de Gestión 2007–2024*. Quito.
- . 2016. *El estado del Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral*. Dirección de Investigación y Análisis MIES. Quito.
- . 2013. *Política Pública de Desarrollo Infantil Integral*. MIES. Quito.
- Ecuador Senplades. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Resumen Ejecutivo. Quito.
- . 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (versión resumida)*. Quito.
- . 2014. *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017 (versión Resumida)*. Quito.
- Estévez, Alejandro. “Revisando el modelo secuencial de políticas públicas”. S. f.
- Figueiras, Amira Consuelo. 2006. *Manual para la vigilancia del desarrollo infantil de AIEPI*. Washington, D.C.: OPS.
- Franco, Rolando y Jorge Lánzaro. 2006. *Política y políticas públicas en procesos de reforma en América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

- Gavilanes, Rocío. 2007. *Análisis de los modelos de atención infantil*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Keane, John. 1997. *Transformaciones estructurales de la esfera pública*. Estudios Sociológicos XV: 43. London.
- Lahera, Eugenio. 2004. *Política de las Políticas Sociales*. Santiago: CEPAL.
- Lasswell, H. D. (1951). *The policy orientation*. Stanford university press.
- Martins de Sousa, Juliana. 2015. “*Desarrollo infantil: análisis de un nuevo concepto*”. *Enfermagem* 23 (6): 1097-104. doi:101590/0104-1169.0462.2654.
- Medellín, Pedro. 2006. *La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Méndez Rosas, Luis Enrique. “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”. S. f.
- Moreno, Esteban. 2010. *Análisis de la Política Social de Desarrollo Infantil en el Ecuador. Caso modelo Programa Nuestros Niños / Fondo de Desarrollo Infantil*. Quito: FLACSO.
- Observatorio Social del Ecuador OSE. 2016. *Niñez y adolescencia desde la intergeneracionalidad*. Quito.
- Observatorio Social del Ecuador OSE. 2019. *Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador. Una mirada a través de los ODS*. Quito.
- Oszlak, Oscar. 1980. *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES vol 3 No 2. Buenos Aires.
- Pintado Narváez, Marcia Ivón. 2018. *Evolución de la política pública de desarrollo infantil en el período 2008 - 2018 del ministerio de inclusión económica y social-mies – ecuador*. Tesis de grado, UTE.
- Rivera, Jairo. 2016. *Caracterización de los factores que determinan la asistencia a programas públicos para la primera infancia en Ecuador*. Revista economía y política No. 22, páginas 1–26.
- Rosero, J. y Oosterbeek, H. 2011. *Trade-offs between different early childhood interventions: evidence from ecuador*. tinbergen institute discussion paper No. 11-102/3.
- Roth Deubel, André-Noel. 2010. *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Roth, A. 2006. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Universidad del Rosario.
- Subirats, Joan. 1993. *Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común*. Ekonomiaz: Revista vasca de economía 26: 144-149, ISSN 0213-3865.
- UNICEF. 2021. *Desnutrición Crónica Infantil Uno de los mayores problemas de salud pública en Ecuador*. <https://www.unicef.org/ecuador/media/9686/file>
- Viteri, María Josefina. 2007. *Concreción del Referente Curricular para la Educación Inicial en la Unidad Educativa Aristos de Chone Manabí*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.