

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Una mirada a la coordinación y la integración de la política pública de desnutrición crónica infantil en el Ecuador periodo 2013-2022

María José García Fuentes

Asesor: Carlos Rodrigues

Lectora: Tania Zabala

Quito, diciembre de 2023

## **Dedicatoria**

Este logro y todos los venideros, te los dedico a ti, Camilo. Eres tú quien moviliza e inspira, desde lo más profundo, mi espíritu para ser mejor cada día.

## **Epígrafe**

“La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso”.

—Peter Druker

## Índice de contenidos

Resumen.....	8
Agradecimientos .....	10
Introducción.....	11
Capítulo 1. Marco analítico de diseño de políticas: La coordinación en el diseño de políticas públicas .....	13
1.1. La Desnutrición Crónica Infantil como problema público complejo .....	13
1.2. Diseño institucional para la implementación de las políticas: Coordinación e integración .....	15
1.3. Los déficits o problemas de coordinación, su impacto en la integración, y su relación con la efectividad de las políticas públicas.....	17
1.4. Marco Metodológico .....	18
Capítulo 2. Política de Desnutrición Crónica Infantil: Breve descripción de los mecanismos de coordinación en nueve años de intervención. ....	21
2.1. Estrategia Acción Nutrición .....	23
2.2. Misión Ternura .....	25
2.3. Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil .....	27
Capítulo 3. Las fallas de coordinación y gobernanza y su impacto en la política de desnutrición. Integración: un reto aún pendiente.....	30
Capítulo 4. Un diseño institucional para la coordinación y la integración de la política.....	36
Conclusiones .....	39
Referencias .....	42

## **Lista de ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 2.1. Instrumentos de Coordinación Estrategia Acción Nutrición .....	24
Tabla 2.2 Instrumentos de Coordinación Misión Ternura .....	26
Tabla 2.3 Instrumentos de Coordinación Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil ..	28

### **Figuras**

Figura 4.1 Capacidades para la estructura de diseño institucional .....	37
-------------------------------------------------------------------------	----

## **Lista de abreviaturas y siglas**

**BDE:** Banco Ecuatoriano de Desarrollo

**CIBV:** Centros Infantiles del Buen Vivir

**CDI:** Centro de Desarrollo Infantil

**DCI:** Desnutrición Crónica Infantil

**DIGERCIC:** Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación

**DINARDAP:** Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos

**ENSANUT:** Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

**EAN:** Estrategia Acción Nutrición

**GAD:** Gobierno Autónomo Descentralizado

**INEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos

**MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería

**MAE:** Ministerio de Ambiente

**MAATE:** Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

**MCDS:** Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas

**MIES:** Ministerio de Inclusión Económica y Social

**MIDUVI:** Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

**MINEDUC:** Ministerio de Educación,

**MSP:** Ministerio de Salud Pública

**MT:** Misión Ternura

**OPS:** Organización Panamericana de la Salud

**PEIPRDCI:** Plan Estratégico Intersectorial para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil.

**PIB:** Producto Interno Bruto

**SPTV:** Secretaría Plan Toda una Vida

**STECSDCI:** Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**URS:** Unidad de Registro Social

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

Yo, María José García Fuentes, autor de la tesina titulada “Una mirada a los modelos de gobernanza y coordinación de la política pública de desnutrición crónica infantil en el Ecuador periodo 2013-2022: Factores determinantes para la integración requerida para el éxito de la política”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, diciembre de 2023



---

Firma

María José García Fuentes



## **Resumen**

La desnutrición crónica infantil es un problema complejo que, para procurar su abordaje y atención efectiva, requiere de políticas públicas que evadan la fragmentación y las respuestas coyunturales y generen propuestas de acción integral, coherentes y transversales.

Uno de los factores más importantes en el éxito de políticas que abordan problemas multidimensionales y complejos, que involucran diversos actores, instituciones, intereses, voluntades y recursos, es la coordinación y a través de ella, la integración de políticas y de intervenciones para un abordaje consistente y efectivo.

En el Ecuador, la desnutrición crónica infantil (DCI) es un problema de gran incidencia en la salud pública, afectando sustancialmente a niños y niñas sobre todo de condiciones vulnerables, en sus primeros años de vida con implicaciones que perduran y generan impactos evidentes a lo largo de su desarrollo. Para abordar esta problemática el país ha implementado diversas estrategias con múltiples enfoques. Sin embargo y a pesar de los diversos esfuerzos de los sucesivos gobiernos, el problema público lejos de solucionarse se ha ido acentuando más.

Para efectos de analizar la hipótesis de esta tesina se ha seleccionado el horizonte temporal del 2013 al 2022. Este periodo está caracterizado por una especial consolidación de la comprensión de la DCI como un problema de complejas dimensiones que va más allá de la nutrición.

Durante este periodo se analizan entonces las intervenciones: Programa Acción Nutrición, Misión Ternura y Ecuador Crece Sin Desnutrición. En estas intervenciones se reconocen diversos déficits de coordinación, y de consecuente integración, a lo que, en nuestro análisis, se atribuye importante carga de responsabilidad respecto al déficit de cumplimiento de las metas propuestas.

Respecto a estos casos seleccionados para el análisis será importante identificar ¿qué explica el desempeño deficiente de los mecanismos de coordinación utilizados en la implementación de las políticas de DCI en el período seleccionado?

En este sentido, una vez analizados algunos de los déficits de coordinación y falta de integración más comunes en las intervenciones estudiadas, se reconoce en primera instancia que, para generar un buen diseño de instrumentos de coordinación intersectorial, se requiere también de un buen diseño de arquitectura institucional, como se ha intentado en las tres

intervenciones estudiadas. Sin embargo, a partir del análisis nos es posible recomendar algunos criterios fundamentales para que dicho diseño sea efectivo y supere las limitaciones recurrentes.

Para este efecto se propone el fortalecimiento de un modelo de Centro de Gobierno para la formulación e implementación de políticas públicas que dan resultados efectivos.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a Dios, a mi esposo y a mi familia por el apoyo y amor incondicional y sin medida, para que cada paso sea siempre en acogimiento y respaldo.

Agradezco además a FLACSO Ecuador, y su excelente cuerpo docente en esta especialización, por haber facilitado este proceso de aprendizaje siempre con los mejores estándares educativos, pero además por haber compartido con nosotros su gran humanidad que motiva el cambio.

Y en este contexto agradezco especialmente a Carlos Rodríguez, mi tutor de tesina, y Alejandro Hernández por haber sido esa especial guía en este maravilloso camino.

## **Introducción**

En los países de renta media y baja, reporta el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cientos de millones de niños menores de 5 años corren el riesgo de no alcanzar un óptimo desarrollo debido a la pobreza extrema y al retraso del crecimiento (UNICEF, 2008a). En este contexto, se posiciona de modo significativo y con gran relevancia, el interés público por el desarrollo integral infantil. Involucra acciones dirigidas a la reducción de la brecha de desarrollo social con el fin de promover condiciones para un adecuado y efectivo desarrollo básico de la infancia e incentivar una vida futura con mejores oportunidades.

En este escenario, se impulsan varias políticas públicas, estrategias, proyectos y programas con enfoques de acceso a protección, educación, salud, alimentación y nutrición, entre varios otros. En esta tesina se analiza específicamente el ámbito de política pública de la desnutrición crónica infantil. Una política que, enmarcada en el desarrollo infantil por un futuro mejor, busca atender el problema público de la carencia en el acceso a condiciones de bienestar básico de la primera infancia para detener el impacto negativo, de dicha problemática, en su desarrollo.

Varios estudios realizados (The Lancet 2013) y las experiencias a nivel mundial en el abordaje y atención de la problemática, han demostrado que para entender la dimensión del fenómeno, es necesario comprender su carácter multicausal y multidimensional. Esta condición está relacionada con factores como “la alimentación inadecuada o insuficiente y las enfermedades continuas durante los primeros dos años de vida, además de otras carencias como: escasez de agua potable, saneamiento e higiene, y dificultades de acceso a los servicios de salud” (UNICEF 2008a) y otros elementos estructurales de carácter cultural, social, económico y político.

Según los datos a nivel regional levantados por UNICEF, el Ecuador es actualmente el segundo país de América Latina y el Caribe con mayores índices después de Guatemala. Conforme datos de la misma organización, desde 1993, Ecuador ha llevado adelante alrededor de 12 programas relacionados con salud y nutrición sin que los mismos hayan cumplido con el objetivo de erradicar la DCI. En este histórico de intervenciones existe un cambio paradigmático muy importante que ha determinado el abordaje, enfoque y dirección de la política. Este salto paradigmático corresponde al paso del entendimiento de la desnutrición como una condición que responde a causas relacionadas únicamente con la ingesta alimenticia deficiente o nula (y por lo tanto las soluciones planteadas se relacionaban únicamente y de

manera aislada con el acceso y administración alimenticia); a ser una condición resultado de múltiples causas que exige una intervención intersectorial.

En este sentido, para analizar este ámbito de política y sus intervenciones, he seleccionado como horizonte temporal el periodo comprendido entre el 2013 y el 2022. Este periodo se caracteriza por la incorporación enfática de este criterio de intersectorialidad en las herramientas de abordaje del problema de política, y en este sentido además, la atribución de importancia de un diseño institucional que facilite dicha coordinación interinstitucional e intersectorial.

Si se revisa las diversas intervenciones de política en el periodo comprendido entre el 2013 y el 2022 es posible identificar una consistencia en varios de los instrumentos y estrategias identificados como necesarios para la reducción y prevención de la DCI, con algunos ajustes marginales que responden a intereses políticos particulares (agendas políticas) pero también a aprendizajes de experiencias previas. Los instrumentos contemplados en estas iniciativas, de alguna manera se encuentran validados por experiencias externas de éxito.

Sin embargo, y a pesar del tiempo de intervención y esfuerzos de los gobiernos, lejos de acercarse o avanzar a la consecución de las metas propuestas, los índices de DCI se han ido incrementando. Por lo tanto, es importante entender, teniendo en cuenta que el abordaje de la política requiere de intervenciones coherentes, transversales e intersectoriales, y entonces, de importantes mecanismos de coordinación intersectorial dirigida a la integración de la política ¿qué explica el desempeño deficiente de los mecanismos de implementación relacionados con la coordinación utilizados en la implementación de las políticas de DCI en el período seleccionado?

Se busca comprobar que hasta el momento la coordinación, la planificación estratégica y otros asuntos de base no han llegado al grado de sensibilidad institucional necesaria y que por lo tanto, no ha existido una efectiva integración de la política en las agendas, planificación, financiación y estructuración de acciones dentro de las instituciones involucradas en el abordaje del problema de la desnutrición.

Procuró que la investigación nos permita realizar algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la política de tal forma que sea posible garantizar respuestas coherentes y efectivamente integradas a este problema transversal y multidimensional que requiere de la atención conjunta del gobierno.

Para tal efecto, la presente tesina se organiza en base a tres secciones sustanciales. En la primera de ella se presenta el marco analítico en donde se pretende identificar la base y fundamentos teórico-metodológicos del análisis realizado. A continuación, buscando demostrar la hipótesis determinada, se realiza una descripción contextual de la política en estudio, así como la exposición y análisis a través del análisis de congruencia de los instrumentos diseñados e implementados en cada estrategia para la coordinación interinstitucional e intersectorial que requiere la política.

A partir de la información descrita y el fundamento que ofrece el análisis realizado en dicha sección, en una siguiente sección se realiza un análisis propositivo para el fortalecimiento de la política y mejora de los mecanismos de coordinación, en la cual se fundamenta el rol del diseño de una adecuada arquitectura institucional que garantice la integración y coordinación real de la política.

Finalmente, todos estos elementos de análisis permitirán delinear las conclusiones del estudio realizado.

## **1. Capítulo 1. Marco analítico de diseño de políticas: La coordinación en el diseño de políticas públicas**

### **1.1. La Desnutrición Crónica Infantil como problema público complejo**

Los problemas públicos son construcciones sociales que expresan una situación de insatisfacción colectiva que demandan de una solución gubernamental (Peters 2018, 35). En este marco, los problemas públicos sociales han sido históricamente reconocidos como aquellos problemas que requieren de una atención prioritaria por parte de los gobiernos, con miras a la garantía de los derechos, el desarrollo y la justicia social. Sin embargo, los principales (o al menos más comunes) problemas sociales que han captado la atención y preocupación de la sociedad y los gobiernos están profundamente caracterizados por su carácter de complejidad. Una complejidad que puede ser ontológica, epistemológica o combinada (Morcol 2012).

El carácter complejo de los problemas sociales, como menciona Covarrubias (2022, 83), está relacionado con:

- a) Los procesos de construcción social que configuran y definen en el imaginario colectivo el problema;

- b) La diversificación de causas materiales y variables entrelazadas de los problemas que obliga a la consideración de la transversalidad y la conformación de un sistema de problemas que involucra o atañe a diversos sectores de política pública;
- c) La necesidad de revisión de la correspondencia de “los referentes o *frameworks* tradicionales de organización y acción de los gobiernos (...) que determinan la forma en que abordan los problemas y conciben sus soluciones”, pues no siempre son consecuentes con la naturaleza y dinámica de los problemas; y
- d) El involucramiento de múltiples actores que cuentan con intereses, recursos y racionalidades diversas y que por lo tanto implican relaciones también complejas (Peters, 2018).

Así mismo menciona Covarrubias (2022) que esta complejidad tiene una naturaleza transversal operada en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal.

Sobre esta caracterización, como veremos a lo largo del análisis, se inscribe la desnutrición crónica infantil. Una problemática estructural a nivel mundial, que ha pasado por un extenso proceso de estudio, definición, determinación de su naturaleza, causalidad asociada, sus consecuencias e impactos, relevancia del ecosistema de actores y afectados, y así mismo, se han realizado varios esfuerzos en la determinación de las mejores estrategias de solución y casos exitosos.

En este sentido, esta evidencia ha permitido determinar que la DCI además de tener relaciones causales con el acceso a alimentos, se relaciona además con la falta de acceso a servicios de salud oportunos, educación y sensibilización, acceso a agua segura y de calidad y a la desigualdad social.

La DCI condiciona el desarrollo integral de los niños y niñas, dejando huellas para toda la vida, repercutiendo no solo a nivel individual sino al desarrollo social y económico de las comunidades y reproduciendo un ciclo de pobreza y desigualdad intergeneracional. Esta condición contribuye significativamente a la carga de enfermedades en la región de las Américas y en otras de renta media y baja (OPS 2008) y se consolida como un caso representativo de los problemas públicos sociales complejos a ser atendidos con prioridad.

Por lo tanto, a nivel internacional se ha definido a la DCI como “un fenómeno socioeconómico multidimensional con implicaciones de corto y largo plazo a nivel de la persona y a nivel de la población” (UNICEF 2013 en STECSDCI 2021, 9). En tal razón, para

el abordaje de las causas de la desnutrición se debe considerar la existencia de causas inmediatas, subyacentes y básicas, ya que los elementos estructurales están “relacionados con aspectos sociales, culturales, económicos y políticos del país, que a su vez inciden directamente en las condiciones socioeconómicas de cada hogar” (STECSDCI 2021, 9).

Frente a problemas complejos como este, de manera general, cada vez es más demostrada la sensible necesidad de la articulación interinstitucional e intersectorial, en una dinámica de coordinación profunda que provoque la coherencia y la integración de políticas en la intervención del Estado. En efecto, resulta difícil pensar en abordar exitosamente estos problemas sin este tipo de entendimiento (Cejudo y Michel 2015b).

Pero ¿qué es esto de la coordinación y la integración en tanto componentes del diseño institucional para la implementación de políticas?

## **1.2. Diseño institucional para la implementación de las políticas: Coordinación e integración**

La coordinación, “según varios autores, es la concertación de acciones entre una serie de organizaciones que tienen dependencias mutuas para lograr objetivos comunes” (Méndez 2020, 283).

Frente a la intensiva descentralización y especialización institucional de las últimas décadas que caracteriza a la estructura de los gobiernos, al aumento y diversificación de actores involucrados en el proceso de política y a la complejidad de los problemas que este conjunto de actores e instituciones debe o desea atender, se ha posicionado la relevancia de la interdependencia, integración y complementariedad en el diseño de las políticas.

Lograr este objetivo, sin embargo, representa enormes retos de coordinación, como un camino ineludible, para la administración pública si el objetivo es la intervención exitosa y de mayor calidad, basada en la construcción de una visión comprehensiva de largo alcance (Covarrubias 2012; Repetto y Fernández 2012).

Esta visión comprehensiva e integrada de las políticas hace referencia, en este caso, a la gestión de asuntos con carácter transversal (debido a su multicausalidad) en la formulación e implementación de políticas que trascienden los límites de los campos de acción establecidos para instituciones individuales buscando superar la realización de esfuerzos aislados, inconexos y desarticulados (Cejudo y Michel 2015).



Respecto a la definición de integración y coordinación, como señalan Cejudo y Michel (2015b, 4) a veces estos términos son considerados sinónimos, otras veces la integración es vista como un cierto grado o nivel de coordinación y otras coherencia e integración son definidas como el resultado de la coordinación. Esta última proposición es seguida en este estudio.

Por lo tanto, una política que logra ser integrada es considerada como un grupo de políticas de diferentes dominios, cuyo diseño es coherente<sup>1</sup> (Candel y Biesbroek 2016; Rayner y Howlett 2009, citados en Cejudo y Michel 2015b, 5) que trabajan efectivamente a través de una articulación de gobierno hacia metas consistentes (Peters 2015, 6, citado en Cejudo y Michel 2015b).

En este sentido, la integración promovida por la coordinación es una condición indispensable para garantizar una mayor efectividad y precisión en el abordaje de problemas amplios y complejos (Martínez Nogueira 2007, citado en Repetto 2012).

Para fomentar las capacidades de coordinación a través de diversos instrumentos es importante pensar en una arquitectura institucional (en donde devienen y se expresan) que requiere ser establecida y que determinará la capacidad del Estado para dar una respuesta.

La coordinación, en el contexto del diseño (arquitectura) institucional para la implementación de políticas públicas que atienden problemas complejos, resulta un factor nodal, en primera instancia para el procesamiento del 'juego político' que caracteriza a las políticas públicas (Weaver y Rockman 1993).

Así mismo, la arquitectura dispuesta para la coordinación, y la articulación adscrita a ese diseño, influencia los productos de las políticas y el impacto efectivo de las decisiones y acciones de política. “Las capacidades de gobierno están en cierta forma predeterminadas por el diseño institucional, por lo tanto, es ineludible prestar atención a sus variables críticas” (Weaver y Rockman 1993, 9).

Definir esta llamada 'capacidad institucional' a través de una estructura organizacional, implica alterar y/o definir los procesos, estructuras y actores intervinientes (Harris y Drimie 2012) y sus roles en el diseño e implementación de las políticas públicas. El grado de

---

<sup>1</sup> Traducción propia del texto Cejudo y Michel 2015b

desarrollo de esta capacidad condicionará el rendimiento de las instituciones y sus posibilidades de articulación, coordinación y respuesta.

La complejidad, la multicausalidad y la multidimensionalidad que corresponden a los problemas públicos como la DCI, exigen un tratamiento no tradicional de los mismos a través de las políticas, centrando a la integración como base indispensable para su abordaje. De esta manera, como subraya Rivera (2021) se permiten las condiciones necesarias para una constante búsqueda y procuración de coherencia “entre los objetivos de políticas, las relaciones en las estructuras políticas, procedimientos, y las relaciones entre los instrumentos de política” (Candel y Pereira 2017, citado en Rivera 2021, 583). Pero así mismo se permiten las relaciones intergubernamentales, intersectoriales e interactorales, en un todo convenido.

Para lograr este tratamiento, se requiere superar retos administrativos y estructurales que solo pueden ser solventados a través instrumentos de carácter catalizador dados por la coordinación.

“La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas dependen en gran parte de la capacidad de interacción y coordinación, (...) del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz” (Covarrubias 2012, 21).

### **1.3. Los déficits o problemas de coordinación, su impacto en la integración, y su relación con la efectividad de las políticas públicas**

El reto de la coordinación y con mucha mayor profundidad el de la integración resulta una necesidad que no es fácil de lograr. La compatibilización de autonomías, políticas, objetivos, intereses, rutinas y metodologías, así como superar los comportamientos autónomos, puede resultar política y administrativamente muy complejo. Sin embargo, no por ello podemos dejar de interesarnos por el demostrado agotamiento del modelo tradicional de administración y gestión pública frente al deseo de elevar la capacidad del gobierno para hacer frente a problemas complejos. A partir de la relación positiva expuesta entre la coordinación y la efectividad de las políticas públicas, es posible destacar también los riesgos de los déficits o problemas de coordinación.

Al respecto, se puede mencionar que uno de los riesgos principales de la falta de coordinación y colaboración que forma parte del modelo burocrático predominante, es precisamente perder como fundamento una visión comprensiva de los problemas y diseñar soluciones como si estos fueran estáticos y autónomos en su desempeño (Covarrubias 2012).

Consideraciones desarticuladas y taxativas son responsables de la generación de diversas políticas fragmentadas que, implementadas desde diferentes instituciones (correspondientes a áreas de acciones específicas y limitadas) pueden resolver una fracción de un mismo problema.

A pesar de lo poco racional que suena esta condición para el abordaje de problemas públicos, ésta resulta, como se ha mencionado, bastante frecuente. Esto pues, como dice Mulgan (2001), “los gobiernos tienden a ser más felices con las relaciones de causalidad simples, con relaciones entre inputs y outputs, en lugar de reconocer la interdependencia de los fenómenos” (Mulgan 2002, citado en Covarrubias 2012).

Los resultados de la fragmentación mencionada, entonces, son evidenciables no solo en los procesos de intervención pública, sino además en los resultados obtenidos, produciendo una pluralización al interior de la gestión pública (muy propensa a la duplicidad de esfuerzos y recursos), una segmentación de perspectivas, la acentuación de la problemática, y, en general, un incremento en la imprevisibilidad de los resultados a largo plazo (Covarrubias 2012, 19).

#### **1.4. Marco Metodológico**

La DCI ha sido foco de interés y objeto de investigación de varios autores, académicos, hacedores de políticas y otros, a partir de múltiples disciplinas y enfoques. En ese sentido, la presente tesina tiene como objetivo central intentar realizar un aporte analítico, evaluativo y propositivo centrado en algunos factores del comportamiento del ámbito de la política, con especial interés en aquellos relativos a la coordinación y la integración que influyen en el éxito o fracaso del abordaje de la problemática de DCI.

En este sentido, cabe aclarar que el presente análisis no es de gestión y ejecución detallada presupuestaria o de evaluación de resultados sobre los indicadores de DCI a nivel nacional. Pero en cuanto a presupuestos, si se resalta la pertinencia evidenciada en la forma y calidad de asignación o no de los recursos suficientes así como la dispersión de los mismos sin la evaluación de efectividad y eficiencia de los mismos con relación a los objetivos planteados.

A fin de alcanzar el objetivo de estudio, se utilizará el método cualitativo de investigación y la exploración y análisis documental, en base al estudio de caso de la política de desnutrición crónica infantil del Ecuador en el horizonte temporal del 2013-2022. Este periodo definido está caracterizado por el salto paradigmático en el entendimiento de la problemática (fundamento para el abordaje) basado en la multicausalidad y la intersectorialidad. A partir de

este nuevo entendimiento de la DCI como problema complejo se desarrollaron varias intervenciones públicas. Esta tesina se centrará en las tres principales estrategias desarrolladas en el periodo definido: la Estrategia Acción Nutrición, la Misión Ternura y Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil. Es importante mencionar que este problema de política se posiciona con prioridad en la agenda pública debido a que responde a problemáticas sociales enmarcadas en el desarrollo integral de la infancia que buscan reducir las brechas de desarrollo, promover la justicia social y mejorar las condiciones favorables para un mejor futuro.

Este contexto posiciona a la DCI como uno de los principales problemas de salud pública del país. Los indicadores de incidencia de la DCI en el Ecuador lo convierten en el segundo país con la tasa más alta de DCI de América Latina y el Caribe, alcanzando más del doble de la media regional (REDNI, 2022).

A pesar de esta relevancia evidenciada de la temática, y de los varios esfuerzos de los gobiernos de turno, los indicadores de prevalencia lejos de reducirse siguen incrementando e intensificándose, por lo que se precisa analizar los factores determinantes de este retroceso e ineffectividad de las intervenciones.

Para ello, se aplicó el método de análisis de congruencia, a partir de la sistematización y análisis de los instrumentos de coordinación diseñados en cada iniciativa y su impacto en la efectividad de estas, con la intención de generar respuestas que viabilicen la comprensión del objeto de investigación. El análisis de congruencia de políticas es una herramienta utilizada para evaluar la coherencia y coordinación de las políticas públicas en un determinado ámbito. Este enfoque se centra en examinar la alineación y armonización de las políticas que se implementan para abordar un problema o desafío específico. Esta metodología implica evaluar tanto la consistencia vertical, es decir, la coherencia entre los objetivos generales de desarrollo y los objetivos específicos de cada política, así como la consistencia horizontal, que se refiere a la coherencia entre las políticas sectoriales relacionadas con la nutrición infantil, como la salud, la educación y la alimentación.

Además, el análisis de congruencia de políticas también implica examinar la coherencia entre los diferentes actores involucrados en la implementación de las políticas. Esto implica evaluar la alineación de los roles, responsabilidades y recursos asignados a los diferentes actores, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. En el caso de la desnutrición crónica infantil, esto implica analizar si existen mecanismos de coordinación efectivos entre los

ministerios y agencias gubernamentales relevantes, así como con las organizaciones de la sociedad civil y los actores del sector privado. Un enfoque de análisis de congruencia de políticas permite identificar posibles brechas y desafíos en la coordinación de la política pública de desnutrición crónica infantil, y proporciona recomendaciones para mejorar la coherencia y eficacia de las intervenciones

Las técnicas e instrumentos de investigación utilizadas fueron sobre todo la operacionalización de los instrumentos de coordinación organizados según la taxonomía NATO con la finalidad de recoger evidencia de la hipótesis. Así mismo, se utilizaron a partir del uso de fuentes primarias y secundarias de información.

Finalmente, cabe mencionar que entre las de información para el estudio se consideró la experiencia propia como funcionaria a cargo del monitoreo a la implementación de la Estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición, así como la generación de discusiones y análisis a ciertos otros funcionarios relacionados con la planificación estratégica y otros ámbitos relevantes de la política pública. Por otro lado, en cuanto a las fuentes secundarias se revisaron y utilizaron documentos oficiales e institucionales de presentación de las estrategias y/o evaluación y reporte de estas, artículos de prensa, informes de gestión, Decretos Presidenciales y otros documentos normativos y de análisis y publicaciones analíticas previas.

## **Capítulo 2. Política de Desnutrición Crónica Infantil: Breve descripción de los mecanismos de coordinación en nueve años de intervención.**

La desnutrición crónica infantil, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) “contribuye a más de un tercio de la mortalidad de la niñez y con más del 10% a la carga global de enfermedades en la región” (OPS 2008, 1). En el caso de Ecuador, ésta es considerada como uno de los problemas públicos de mayor trascendencia dentro del sistema de salud pública (UNICEF 2013), afectando según los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2018), al 27,2% de los niños menores de 2 años. Estos niños y niñas que sufren desnutrición tienen altos índices de mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles y una alta probabilidad de comprometer el desarrollo de sus capacidades. Al respecto, “los gastos asociados a la malnutrición, como salud, educación y pérdida de productividad, representan el 4,3% del producto interno bruto (PIB) ecuatoriano” (UNICEF 2013, sp). La evidencia existente a nivel internacional caracteriza a la desnutrición infantil como un problema que va más allá de lo clínico o de ingesta nutricional, sino como un “fenómeno socioeconómico multidimensional con implicaciones de corto y largo plazo a nivel de la persona y a nivel de la población” (UNICEF 2013 en SETECI 2021, 9). Por lo tanto, para el abordaje de las causas de la desnutrición se debe considerar la existencia de causas inmediatas, subyacentes y básicas. Esto ya que los elementos estructurales “están relacionados con diversos aspectos que a su vez inciden directamente en las condiciones socioeconómicas” (STECSDCI 2021, 9).

Si bien desde varias décadas atrás, el Ecuador realiza esfuerzos a través de programas o políticas públicas para su reducción y prevención, la presente tesina se enmarca en el análisis de tres iniciativas de intervención características del periodo comprendido entre el 2013 y el 2022. Este horizonte temporal corresponde al cambio de paradigma a nivel nacional en el entendimiento de la DCI como un problema multicausal y transversal. En este sentido se analiza:

1. Estrategia Acción Nutrición/ Infancia Plena (2013-2017)
2. Misión Ternura (2018-2021)
3. Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil (2021-actualidad).

Antes de adentrarnos en el análisis particular y diferenciador de las intervenciones mencionadas, es importante tener en cuenta dos consideraciones generales.

- a) De manera general, dentro de las herramientas de implementación de la política en el horizonte temporal analizado se puede identificar la participación de actores que se vuelven tradicionales (gubernamentales y no gubernamentales), aunque presentan mayor o menor incidencia en cuanto a su involucramiento y articulación en la formulación e implementación de la política.

Es así que se encuentra como actores gubernamentales principales al ente encargado del liderazgo de la política (que han sido: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, la Secretaría Plan Toda una Vida y la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición, respectivamente para cada iniciativa), el involucramiento de la Vicepresidencia de la República con un rol fundamental durante el gobierno de Moreno (2017-2021) y Lasso (2021-actualidad) y de la Presidencia de la República (y su Consejero de Gobierno explícitamente para el trabajo en la política) durante el gobierno de Lasso.

A partir de la mirada intersectorial, actores del gobierno son además todas las instituciones directa o indirectamente intervinientes los principales Ministerios sobre los cuales recae la mayor carga de la implementación, pues incurre sobre ellos los instrumentos más fundamentales, el requerimiento de recursos y la movilización de personal más relevantes de la política: Ministerio de Salud (MSP), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y otras instituciones que influyen en los resultados tales como: Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Ambiente (MAE actual MAATE), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Unidad de Registro Social (URS), Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BDE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), gobiernos autónomos descentralizados (municipios, prefecturas y juntas parroquiales), entre otros.

Actores que si bien han formado parte de la implementación de la política, todos representan además intereses particulares (institucionales o individuales de las autoridades de turno).

Así mismo, es posible encontrar a actores no gubernamentales tales como:

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA), OPS, UNICEF, Red Nutrición Infantil (REDNI), y otros de la academia o de organizaciones civiles. Muchas de estas organizaciones también cuentan con agendas y dinámicas propias que deben confluir en función de una definición del problema.

El sistema complejo de relaciones resultante entre los actores aquí descritos, parte de la base de la misma complejidad que caracteriza a cada una de las instituciones y al problema de política. En este contexto, la institución que lidera la coordinación intersectorial de la implementación de la política no solo asume el reto de coordinar y articular la construcción, implementación y monitoreo de la política pública, sino que además debe enfrentar muchas dificultades de relacionamiento y mediación política, así como técnico-operativas como se ha mencionado.

- b) Las intervenciones en el ámbito de política muestran la aplicación de un modelo incremental de ajustes marginales, en donde se “hacen ajustes recurrentes de, por un lado, las metas y los objetivos por el otro, las alternativas” (Montenegro y Ordoñez-Matamorros 2013, 45).

A partir de lo expuesto, se analizará con mayor profundidad las características de cada iniciativa con énfasis en la coordinación.

### **2.1.Estrategia Acción Nutrición**

En esta Estrategia se define al problema como “una problemática compleja, cuyas causas principales se asocian a temas de pobreza, los mismos que conllevan deficientes accesos a servicios de salud, servicios educativos, servicios de agua y saneamiento, entre otros” (SENPLADES 2017, 4). A pesar del periodo de implementación contemplado hasta el 2017, esta tiene una adaptación en el año 2016 a través de la estrategia denominada Estrategia para la reducción acelerada de la desnutrición crónica (retardo para la talla). La nueva estrategia se enfocó en cuatro productos denominados: “gestante controlada, vacunas completas para la edad, control de crecimiento y desarrollo completo para la edad, y consejería de hogares” (MCDS 2016, citado en SENPLADES 2017, 5). Esta intervención fijó su cobertura hacia un espectro nacional (MCDS 2014, 9) y priorizó las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas, Pichincha, Bolívar, Chimborazo, Morona Santiago y Zamora Chinchipe (MCDS 2016, citado en SENPLADES 2017, 5).

Los principales instrumentos de coordinación de esta estrategia se enfocan en la designación de una institución para el liderazgo de la articulación intersectorial y a través de este además generar un espacio de involucramiento y cogestión territorial. Reconociendo entonces la relevancia de la coordinación, la estrategia define tres objetivos de coordinación enunciados en el documento de política:



1. “Generar mecanismos intersectoriales para incrementar la cobertura de los servicios para la prevención y atención de la malnutrición infantil con calidez y calidad, y de forma articulada entre las distintas entidades del Estado;
2. Fomentar acciones intersectoriales para incrementar el consumo de los nutrientes que niñas y niños requieren a través de la mejora de hábitos de consumo, cuidado y disponibilidad de alimentos y suplementos; y
3. Promover la articulación intersectorial para mejorar las condiciones del hábitat que inciden en la situación nutricional de niñas y niños: agua, saneamiento y materiales de vivienda” (MCDS 2014, 18-19).

Los instrumentos dispuestos por lo tanto fueron:

**Tabla 2.1. Instrumentos de Coordinación Estrategia Acción Nutrición**

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Tesoro	Asignación del CUP: 3038.0000.0000.377004 al proyecto
Autoridad	Agenda Sectorial 2013 – 2017: La Estrategia Nacional Intersectorial Acción Nutrición facilita la articulación intersectorial para alcanzar la meta: desnutrición crónica en menores de cinco años, del 16,3% al 2017, que corresponde al eje de prevención y promoción.  Plan Nacional de Desarrollo
Autoridad	Decreto Ejecutivo N° 117-A de 2007, creación del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS).
Nodalidad	Documento de política: Programa Acción Nutrición que establece los objetivos de coordinación
Organización/Autoridad	Delegación al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) como líder de la articulación intersectorial de la implementación de la política
Organización	Comité Interministerial MCDS-MIES-MSP creado el 15 de junio de 2016 cuya función es el seguimiento y monitoreo de la implementación interinstitucional.

Organización	Comité Nacional Intersectorial de Acción Nutrición, presidido por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)
--------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaborado por la autora con base en SENPLADES (2016)

## 2.2. Misión Ternura

En 2017 se anuncia un nuevo proyecto de intervención de política: Misión Ternura. Este es implementado con el fin de promover la articulación interinstitucional enmarcada en la implementación de una política de Estado. Para esta estrategia se define el gran objetivo de “reducir en 10 puntos la desnutrición crónica en menores de 2 años hasta el 2021” (STPTV 2018, 39). En este caso se incorpora con fuerza el criterio de abordaje prioritario de los primeros 1.000 días y el seguimiento nominal.

Misión Ternura se basó en cinco principios: “1) Atención receptiva y cambio cultural; 2) Seguimiento nominal y comunitario; 3) Priorización de 96 cantones; 4) Paquete integral de servicios y 5) Consejería familiar” (STPTV 2018, 42).

En el marco de los objetivos de esta intervención se realizaron además otras iniciativas con el fin de promover el logro de los objetivos a través de esfuerzos interinstitucionales. El MSP en 2018 presentó el Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición (PIANE) 2018-2025 y el de Municipios Saludables, el Ministerio de Educación el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y el Gobierno además emitió la Misión Agua y Saneamiento para Todos.

Para esta estrategia, nuevamente se establecen instrumentos de política para la coordinación fundamentados en un diseño institucional que designa a una institución específica de grado ministerial para cumplir con funciones de articulación intersectorial y de liderazgo de la implementación de la política.

En este caso, este rol es atribuido a la Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida. Institución que, si bien es creada para fines estratégicos de política pública más amplios a la DCI, establece un departamento (Misión) con el mismo nombre de la política, Misión Ternura, para el liderazgo de la estrategia. Por otro lado, dos factores más son visibles en esta intervención: la formalización a través de acuerdos interministeriales de la colaboración requerida para la implementación de varias estrategias, y la creación de espacios de coordinación interinstitucional y otros territorializados dentro de los gobiernos descentralizados cantonales.

Entre los principales instrumentos de las intervenciones de política dentro del periodo de implementación, entonces, se puede mencionar:

**Tabla 2.2. Instrumentos de Coordinación Misión Ternura**

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Autoridad/Organización	Acuerdo Interministerial N°0001-16 de 11 de enero de 2016, establece la normativa para la Autorización, Creación y Funcionamiento de la Prestación de Servicios de Desarrollo Integral para la Primera Infancia
	Acuerdo Interministerial N°0010, de 18 de febrero de 2016 en que se aprueba la Norma Técnica de Articulación Intersectorial entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Inclusión Económica y Social para la atención en salud y nutrición de niñas y niños de 0 a 3.
	Acuerdo Interministerial N°009 del 13 julio 2017, MIES-MINEDUC para colaboración.
	MSP-MIES suscriben el Acuerdo Interministerial N° 0272-2018 de 9 de octubre para la articulación de acciones interinstitucionales con el objeto de fortalecer la atención de mujeres embarazadas, niños y niñas menores de tres años.
	MIES- DIGERCIC suscriben un convenio con fecha 28 de marzo de 2018; con el objeto de fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional en aspectos técnicos y operativos y apoyo en la búsqueda e intercambio de información, complementación en la prestación de servicios institucionales.
	Decreto Ejecutivo N°465, de 1 de agosto de 2018, dispone la construcción del Plan “Toda Una Vida”, que se articulará con diversos Programas y Misiones entre ellos Misión Ternura.
	El Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 establece un gran desafío para articular los programas orientados a atender a las mujeres
	Creación de la Secretaría Plan Toda una Vida y la unidad operativa de Misión Ternura (como brazo operativo institucional de la Secretaría),

Organización	encargada de la implementación, coordinación y articulación de la política.
	Como instrumentos procedimentales de reorganización tenemos a la creación de equipos técnicos desconcentrados en coordinaciones zonales y direcciones distritales para la implementación de la política.
	Creación de las mesas cantonales intersectoriales de Misión Ternura
	Creación del Comité Interinstitucional de Agua Segura y Saneamiento para todos, dedicados a la supervisión y monitoreo del cumplimiento de sus metas y objetivos.

Elaborado por la autora con base en Misión Ternura (2018)

### 2.3. Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil

La Estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil fue anunciada y expedida por Decreto Presidencial en el gobierno de Lenin Moreno, las estrategias y planes específicos dieron inicio sobre todo en el gobierno del presidente Lasso. En este contexto se pone en marcha el Plan Estratégico Intersectorial para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y el Programa Infancia con Futuro. La primera de estas contempla una hoja de ruta para el año 2021-2025 en cuanto a la DCI a través de un trabajo interinstitucional articulado y el involucramiento en el diseño y ejecución de la política social de miembros de la sociedad civil y de la cooperación nacional e internacional.

Para ello, se han planteado las siguientes metas: Disminuir en 6 puntos porcentuales la desnutrición crónica infantil en las niñas y niños menores de 2 años hasta mayo del 2025; y disminuir la desnutrición crónica infantil en las niñas y niños menores de 24 meses del 27,2% (ENSANUT, 2018) al 10% en el año 2030. Así mismo, se realiza una nueva priorización para guiar la acción territorial, de los cantones en donde se enfoca la atención considerando factores asociados a la prevalencia y concentración de DCI, y privilegiando población indígena en zonas rurales dando como resultado la identificación de 90 cantones.

Las principales estrategias que persigue el Plan se encuentran en el marco de seis ejes orientadores de la gestión pública. Dichos ejes han sido definidos en un proceso de construcción colectiva con actores clave vinculados al abordaje del desarrollo infantil integral. Estos son:

- a) Generación de entorno habilitador para la estrategia
- b) Obtención de recursos financieros
- c) Articulación territorial para la estrategia
- d) Gestión de la información
- e) Talento Humano y mejora de la gestión institucional en el punto de atención
- f) Participación ciudadana y rendición de cuentas

Para la deseada efectivización de la coordinación de estas intervenciones, una vez más se prioriza la creación de una institución con atribuciones específicas para ello, así como la creación de espacios de coordinación de actores y acciones territorializadas a nivel cantonal y provincial. Sin embargo, en esta ocasión se cree pertinente la creación además de un espacio especial para la participación de la sociedad civil, la academia y otros actores a través de un Consejo Consultivo.

Es así como es posible mencionar algunos de los instrumentos específicos implementados a la fecha:

**Tabla 2.3 Instrumentos de Coordinación Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil**

Tipo	Descripción
Autoridad/Organización	Decreto Ejecutivo 1211, del 15 de diciembre del 2020 que impulsa la Estrategia Nacional “Ecuador Crece Sin Desnutrición” con perspectiva de garantía de una atención integral, intersectorial e interinstitucional
	Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021-2025 (Instrumentos de adopción de objetivos)
	Plan Estratégico Intersectorial para la prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil 2021-2025 (Instrumento de formulación)
	Decreto Ejecutivo 92 Registro Oficial Suplemento 494 de 14-jul.-2021 Última modificación: 06-may.-2022. Creación de la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil.

	Acuerdo Interinstitucional s/n, Suplemento del Registro Oficial N°.100, 7 de Julio 2022, Creación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil
	Acuerdo N°. STECSDI-STECSDI-2022-0003-A, Conformación del Consejo Consultivo para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil
Organización	Comité Interinstitucional para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil
	Mesas técnicas Territoriales
	Consejo Consultivo para la Prevención y Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil

Elaborado por la autora con base en STECSDCI (2021)

Como se puede ver, en cuanto a las consideraciones de diseño, en el ámbito de la política dentro del periodo analizado se reconoce un patrón de “variaciones graduales y secuenciales (incrementales)” (Lindblom 1958, citado en Fontaine 2015,41). Se da entonces, “un proceso de adaptación, en el cual las soluciones experimentadas están constantemente revisadas y mejoradas, en función de los resultados que producen” (Lindblom 1959, citado en Fontaine 2015,41).

Al menos de manera enunciativa las iniciativas de política pretenden la generación de objetivos colectivos a través de la acción colaborativa entre diferentes actores, en donde la relación entre actores se pretende sea de interdependencia, negociación y confianza para alcanzar los fines públicos planteados. Los instrumentos que prevalecen para la coordinación son precisamente la “creación ad hoc de oficinas o agencias especiales para promover y monitorear la coordinación de las decisiones gubernamentales” (Medina 2018, 91).

Dicho esto, es importante mencionar que, si bien parecería que las intervenciones tienen buenos o al menos satisfactorios contextos promotores de la coordinación, ésta hasta el momento no ha logrado construir las relaciones de cooperación anheladas que promuevan verdadera integración evidente en los resultados. Más allá de lo que enuncian los documentos de política, es difícil identificar mecanismos que demuestren ser efectivos (Medina 2018) y,

por lo tanto, los objetivos de disminución de los indicadores de prevalencia de DCI lejos de reducirse, siguen incrementando.

### **Capítulo 3. Las fallas de coordinación y gobernanza y su impacto en la política de desnutrición. Integración: un reto aún pendiente**

De acuerdo con McConnell (2015), las fallas en las políticas públicas pueden manifestarse en tres áreas principales: el proceso de formulación de políticas, la implementación de programas e instrumentos, y el ámbito político en general. La evaluación de estas fallas puede basarse en varios criterios a lo largo del proceso y los instrumentos utilizados. Por ejemplo, la falla en el proceso puede ocurrir si la política no logra superar alguna de las fases clave, como la definición de la agenda, la toma de decisiones o la implementación. Además, se consideran factores causales como agendas gubernamentales sobrecargadas, recursos insuficientes, decisiones fallidas y evaluaciones inadecuadas. Por otro lado, la falla de los instrumentos se refiere a errores en el diseño y la implementación que conducen a resultados diferentes o incluso opuestos a los objetivos iniciales. En este sentido, se evalúa la eficiencia, efectividad y el cumplimiento de los criterios considerados valiosos para el sector en cuestión.

Sin embargo, es importante destacar que la evaluación de las políticas no debe basarse en expectativas externas, sino en la lógica interna de la formulación de la política. No se espera que todos los objetivos se cumplan al pie de la letra, pero es necesario analizar por qué un instrumento no logra los efectos deseados. Este enfoque ofrece la oportunidad de aprendizaje cuando las políticas no resuelven los problemas o incluso los generan.

Para efectos de esta tesina, nos enfocaremos en aquellas fallas que radican en la coordinación e inciden en la integración y el éxito de la política. En el diseño de la política pública y sus respectivas intervenciones resulta fácil encontrar esfuerzos en el establecimiento de instrumentos de coordinación interinstitucional cada vez más integradores de actores fundamentales y la creación de espacios de vinculación intergubernamental.

Sin embargo, si bien sobre todo la designación o creación de instituciones responsables para la integración y coordinación de la política parecería promover una buena y correcta identificación del problema (en donde mucho tiene que ver la experiencia internacional y los esfuerzos de definición de organismos internacionales legítimos) y las estrategias de solución y abordaje de éstos, aun su funcionamiento efectivo resulta insuficiente y no muestra una verdadera integración en la política. A pesar de que se implementan espacios para mejorar la

coordinación y la coherencia, no se logra contrarrestar los efectos de una limitada integración y su efecto desarticulador.

Sobre estas fallas detectadas, el análisis nos ha permitido establecer cuatro tipos de déficits comunes en las intervenciones estudiadas.

1. Coordinación interinstitucional limitada en su espectro a pesar de la identificación de la necesidad de hacerlo.

Resulta evidente y hasta grato encontrar que las diferentes intervenciones en sus documentos de política identifican como fundamental la integración y el trabajo articulado de las instituciones dedicadas a: la salud, la educación, los servicios sociales, el agua y el saneamiento, la soberanía alimentaria y otros de carácter más planificador y financiero. Es así que estas enuncian:

- “La estrategia Acción Nutrición, para lograr sus objetivos, necesita articular esfuerzos de diferentes instituciones, tanto a nivel nacional como en el territorio (...) a través de intervenciones tales como: prevención y recuperación nutricional, consejería y educación nutricional y alimentaria, fomento de la lactancia materna, intervenciones en agua potable y saneamiento, intervenciones en educación, intervenciones en seguridad alimentaria” (STECSDCI 2023).
- “Misión Ternura requiere del compromiso y articulación del Estado, la sociedad y la familia que permita una atención integral. Las instituciones públicas de las funciones del Estado como: El Registro Civil, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Secretaría Nacional del Agua, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobiernos Autónomos descentralizados a nivel provincial, cantonal y parroquial son los responsables del diseño e implementación de las Políticas Públicas” (STPTV 2018, 14).
- “La articulación y cooperación entre diferentes sectores es uno de los mayores desafíos políticos para facilitar -o bloquear la gobernanza nutricional. Los actores principales de la gobernanza intersectorial son: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, la Dirección General de



Registro Civil, Identificación y Cedulación, la Unidad de Registro Social, el INEC y la DINARDAP” (STECSDCI 2021, 47).

Sin embargo y a pesar de estos enunciados, la puesta en marcha de acciones estratégicas no demuestra, en absoluto, dicha coordinación de actores. Las acciones se centran, por el contrario, en el marco de las atribuciones del Ministerio de Salud y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Estas, si bien abarcan mucha de las competencias en el área de nutrición, corresponden a una definición parcial del problema y no integran la participación de otros estamentos. y áreas de política.

Las instituciones que comúnmente quedan con muy escasa articulación e integración en las intervenciones son: la institución con competencias sobre el agua y saneamiento, la/s institución/es con competencias sobre el manejo de los desechos y la higiene (WASH) y la encargada de la garantía alimentaria, entre otras. Estas instituciones con frecuencia tienen escasa o nula integración. Y si han planificado acciones, las mismas en su implementación han sido reemplazadas, redirigidas o sus acciones no han guardado relación o alineación con los objetivos específicos planteados para la DCI. Sin embargo, en varios estudios y análisis internacionales se arroja evidencia que explica que estos factores inciden de forma contundente en “la probabilidad de sufrir desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil” (CEPAL 2006, 7).

Ejemplo de ello son los programas que fueron planificados para la provisión de agua segura por el MIDUVI en el Plan Acción Nutrición. Finalmente, este objetivo operacional se reemplazó y “se concretó en la construcción de unidades habitacionales de 42 metros cuadrados” (Manosalvas 2018, 178). La construcción de estas viviendas consumió la gran mayoría de la asignación presupuestaria que inicialmente fue asignada para agua potable y saneamiento y no reflejó una incidencia de algún tipo en los indicadores de DCI.

Por otro lado, en la rendición de cuentas de la Misión Ternura 2020, se evidencia un claro enfoque de priorización de las acciones, y menciona que éstas fueron: Atención integral en salud con ternura (vacunación y control de niño sano), Alimentación y nutrición (lactancia materna), Juego y aprendizaje temprano (servicios de desarrollo infantil integral del MIES) y Seguridad y protección (registro de nacidos vivos) (STPTUV 2020).

Tal es así que los mismos documentos de evaluación de las respectivas intervenciones concluyen con textos como: “Se denota la necesidad del fortalecimiento de la coordinación

intersectorial (salud, vivienda, agua y saneamiento, entre otros) para lograr los objetivos que pretenden los programas de desnutrición” (SENPLADES 2017, 16).

Por lo tanto, una primera falla o déficit de coordinación evidenciada en las intervenciones da cuenta de una importante falta de congruencia y “articulación lógica entre los fines y los medios de la política y un desequilibrio entre la concordancia que debería existir entre lo formulado en los documentos de política y lo actuado” (Manosalvas 2018)

2. Presupuestos no correspondientes ni respecto a la política general ni a las intervenciones particulares desde cada ámbito institucional.

Otro de los grandes déficits de coordinación evidenciados es aquel que hace referencia a los presupuestos asignados para el cumplimiento de los objetivos. Esto pues, si bien se han detectado con claridad las estrategias fundamentales y necesarias a ser implementadas por un universo amplio de actores clave en la relación causal del problema público, poco o limitado esfuerzo se ha realizado para la asignación consecuente de recursos. Por un lado, debido a la limitación general de recursos con la que administran los gobiernos, pero además por la falta de priorización y establecimiento de estrategias específicas para la asignación de recursos que guarden concordancia con el nivel requerido de integración de políticas, programas y acciones implicadas.

Para mencionar un ejemplo sencillo basta observar los dictámenes de prioridad de las intervenciones analizadas, los mismos que garantizan la asignación de un recurso específico por un tiempo determinado que asegura la implementación de la estrategia. En el caso de la Estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición el mismo Decreto Presidencial con el que se emite el programa incluye únicamente un “análisis de costos del paquete priorizado que no incluye: agua segura, registro temprano de nacimientos, educación relacionada, el posible déficit del BDH variable” (STECSDCI 2021, 43).

Caso similar ocurre cuando, atribuyendo tanta atención a la necesidad de fortalecer la atención de salud materna, se asigna recurso a la contratación de promotores territoriales para la búsqueda activa de beneficiarios y el mismo Sistema Sanitario no puede ser resolutivo ante el incremento de requerimiento del servicio debido a la falta de equipamiento y talento humano en los establecimientos de salud.

Estos pocos ejemplos mencionados evidencian el limitado costeo de oportunidad de las intervenciones. A partir del análisis realizado, se observa que no existe un efectivo proceso de

identificación, medición y valoración a la profundidad requerida de los recursos públicos necesarios para llevar a cabo las intervenciones determinadas en los documentos de política para producir el resultado esperado y, por lo tanto, este dimensionamiento reducido, limita proporcionalmente la toma de decisiones en cuanto a asignación de recursos y/o financiamiento.

3. Instituciones diseñadas y creadas para la coordinación interinstitucional, la integración de la política e incidencia, débiles.

Como ha sido posible observar, las diferentes estrategias de abordaje de la política pública de desnutrición han considerado importantes arreglos de diseño institucional como uno de los instrumentos principales de coordinación y gobernanza. Sin embargo, existe evidencia que en nuestro análisis demuestra que estos cuerpos organizacionales creados para la coordinación han sido débiles, carentes de instrumentos de gestión para tomar decisiones desde una lógica integral, y, por lo tanto, no han podido cumplir efectivamente con su objetivo.

En el análisis es posible identificar que estas no han logrado integrar a los actores necesarios, a las intervenciones realizadas, homologar objetivos orientadores comunes, ni tampoco han logrado garantizar el efectivo cumplimiento de las acciones planificadas. Atribuyo estas fallas y déficits a que estos arreglos institucionales han carecido de la suficiente credibilidad multisectorial, insuficiente poder de incidencia y conducción, incapacidad de gestión estratégica e injerencia fiscal, técnica o de planificación, siendo estos componentes vitales en un complejo tan amplio de instituciones y actores a integrar (Harris y Drimie 2012).

4. Objetivos, instrumentos e impactos poco coherentes.

Otro tipo de falla identificada es la deuda de integración de objetivos, instrumentos y resultados esperados. Se evidencia este tipo de fallas en:

- a. Integración de objetivos entre actores

Ante la gran cantidad de estructuras estatales que deben involucrarse en el abordaje de la política pública de desnutrición, resulta fundamental crear condiciones de coordinación complejas. Sin embargo, este factor es aún un tema pendiente por lograr. La coherencia gubernamental al momento carece de mecanismos eficientes y efectivos de coordinación en la definición de objetivos, así como en la forma en que el gobierno y las diferentes instituciones actúan para el logro de los objetivos.

Esto ha resultado en una historia de programas sociales cada vez menos coherentes y articulados entre sí, conformando un contexto caracterizado por una variedad de iniciativas, con diversos objetivos específicos y lógicas diferenciadas (Medina 2018). Esta es una realidad recurrente no solo entre organizaciones e instituciones del gobierno sino además con aquellas acciones realizadas por la sociedad civil y los organismos internacionales.

Por este motivo, hasta el momento, no es difícil encontrar actividades duplicadas o contradictorias entre las diferentes intervenciones realizadas sobre todo en las acciones realizadas por la cooperación internacional y las instituciones del gobierno.

- b. Si bien las estrategias definen ampliamente las relaciones causales y las estrategias para abordarlas, estos no siempre guardan relación de coherencia con el resultado. Un caso que se puede mencionar al respecto es, por ejemplo, los programas Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Centros de Desarrollo Infantil (CDI) del MIES. A través de estos programas se prestan servicios intramurales que incluyen “salud preventiva, alimentación saludable y educación en corresponsabilidad con la comunidad y la familia” (MIES 2014, 43) a niños y niñas en situación de pobreza y alta vulnerabilidad, en sus primeros años de vida.

Aunque estos programas son identificados como de gran relevancia para el logro de objetivos, informes emitidos por la institución indican que es desconocido el impacto de los mismos sobre la DCI y el alcance de las metas propuestas al respecto (MIES 2014, 54), por lo que recomiendan establecer indicadores y realizar evaluaciones sobre ellos que permitan medir mejor los impactos sobre el problema público (MIES 2014). Esta realidad es extensiva y similar en algunas otras intervenciones definidas en los documentos de política.

Esto demuestra, por un lado la carencia de realización de procesos de evaluación efectiva de políticas y por otro, que las condiciones identificadas como necesarias para alcanzar los objetivos de la política, carecen de una estrecha coherencia en su diseño e implementación, respecto a la articulación de las causas-efectos del problema con las intervenciones y sus resultados esperados.

#### **Capítulo 4. Un diseño institucional para la coordinación y la integración de la política**

En función de los diferentes factores analizados, es posible reafirmar que es necesario reforzar la integralidad de esta política social de tal relevancia, y que, para ello, es fundamental pensar en un diseño más efectivo y coherente de los instrumentos y estrategias de coordinación.

Coincido en que, con seguridad, la mejor forma de coordinar a la gran cantidad de actores complejos y sus agendas propias que son parte del ecosistema de la DCI, puede ser el diseño de una arquitectura organizacional. Sin embargo, discrepo con los elementos constitutivos y característicos fundamentales con que estas instituciones han sido creadas o delegadas debido a sus inmensas limitaciones frente a factores fundamentales de coordinación y de propensión a la integración efectiva.

Para superar esta barrera estructural, varios procesos valiosos, pero de alcance factible, pueden ser realizados. Afortunadamente, con el paso de los años, si algo se ha logrado, es el posicionamiento de la atención política de alto nivel hacia el abordaje de la DCI, brindando los cimientos necesarios para el establecimiento de instrumentos de coordinación que, si son bien diseñados, tienen la facultad de provocar la integración y el impacto positivo en los objetivos establecidos. Por lo tanto, lo que es importante es pensar en un diseño de capacidades integrales fortalecidas.

Al respecto, es posible pensar entonces, en un diseño basado en la formalización y fortalecimiento de un Centro de Gobierno (CdG). Este término hace referencia a “un conjunto de instituciones que, mediante un proceso de coordinación, desarrollan un complejo sistema de toma de decisiones en la esfera presidencial” (Egaña y Chateau 2011 en Rosales 2015, 78). Un CdG en tanto su ubicación y estructura, como por sus funciones. Por lo tanto, se concibe como una estructura anclada directamente al Ejecutivo dispuesta para fortalecer la capacidad institucional del Estado, a través de la implementación de reformas transversales de alta prioridad, consolidando e integrando las políticas centrales y prioritarias del gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso 2014, 30).

A través de esta estructura se pretende generar el nexo principal para fortalecer el proceso de formulación e implementación de políticas públicas que atiendan problemas públicos priorizados como la DCI, siendo ésta la que compile capacidades y destrezas técnicas y políticas de legitimidad multisectorial (Matus 2007, citado en Rosales 2015).

Pero ¿por qué un CdG y no una institución similar a las antes creadas?

Los CdG surgen como un “conjunto de instituciones que prestan apoyo directo al presidente, participando del proceso de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas” (BID, 2013, citado en Rosales 2015, 80). Son, por lo tanto, estructuras institucionales de base formal que prevalecen en el tiempo, estableciendo un “espacio diferenciado al interior del poder Ejecutivo” (Moe 1990, citado en Rosales 2015, 79).

Estas estructuras son dinámicas y no tienen modelos tipo, lo que hace complejo su diseño. Más ya que son estructuras ancladas a las bases de la Presidencia, éstas adquieren “una lógica propia de funcionamiento, constituidas sobre la base de reglas formales, estructuras, organizaciones y recursos capaces de resolver problemas complejos” (Moe 1990, en Rosales 2015, 81).

En el Ecuador, la configuración de un CdG ha sido un modelo híbrido de coexistencia de instituciones centralizadas y una red de estructuras diseñadas para desconcentrar el proceso de toma de decisiones, de poca especialización, pero extensa indeterminación estructural de la Presidencia y altamente politizado (Rosales 2015). Esto permite pensar que es posible motivar un mejor diseño que favorezca la implementación de políticas exitosas.

El análisis realizado en la tesina permite recoger algunas de las capacidades principales que debe asegurar una estructura de este tipo para el efectivo abordaje de la DCI, las que han sido resumidas en la figura 4.1.

#### **Figura 4.1 Capacidades para la estructura de diseño institucional**

<p>► Capacidad 1: Poder de abogacía, balance de poderes y movilización de voluntades políticas para mantener un compromiso político continuo y sostenido en los niveles de formulación e implementación (credibilidad y legitimidad reconocida).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- ▶ Capacidad 2: Generar espacios de construcción participativa de estrategias, consulta, participación en toma de decisiones, evaluación, gestión de crisis e implementación (coordinación horizontal y vertical).
- ▶ Capacidad 3: Capacidades administrativas para impulsar procesos de planificación, asignación de recursos, dirección estratégica, convocatoria, articulación de actores, consolidación y provisión de información y monitoreo.
- ▶ Capacidad 4: Planificación de proyectos de implementación integrada a través de mecanismos de planificación intersectorial innovadores.
- ▶ Capacidad 5: Generación de propuestas de creación o modificación normativa habilitadora

Elaborado por la autora

Considero que el CdG es capaz de cumplir con estas capacidades y ser el timón para el impulso de este objetivo prioritario de manera coherente e integrada. Es importante comprender que estas recomendaciones son interdependientes y están interrelacionadas, es decir, una no debe ocurrir sin la otra. Todas ellas son necesarias para el diseño de una institución delegada para la coordinación e integración efectiva. Sin embargo, esto no será suficiente para impactar en los indicadores de DCI del país, pues como se sabe, otros instrumentos dedicados a la gobernanza, y el abordaje estratégico y operativo de las causas, son necesarias.

Por otro lado, en cuanto a sus funciones, estas se adscriben a “la gestión política de las actuaciones del gobierno, la gestión estratégica de sus prioridades, la coordinación del diseño de las políticas, la conducción de su implementación, el monitoreo del desempeño y la gestión del cumplimiento y la comunicación de resultados” (Alessandro, Lafuente y Santiso 2014,19). Para lograr cumplir con estas funciones en relación con las demás instituciones (ministerios y agencias) del Estado, este organismo podrá convocar y controlar comités interministeriales para asegurar su articulación en función de su participación en las áreas de política pública pertinentes.

“Es claro que no alcanza con tener buenas ideas y diseñar políticas adecuadas; las administraciones públicas también necesitan tener la capacidad para que las ideas se cumplan y den resultados” (Alessandro, Lafuente y Santiso 2014, XIII). Es claro también, que la coordinación no es suficiente cuando la integración central no ha sido lograda, pues esta no la suple y todo esfuerzo que pretende transversalidad termina siendo inefectivo. En este sentido, creo que este diseño tiene el potencial necesario para la superación de las limitaciones hasta ahora fundamento de la coordinación e integración de la política de desnutrición crónica infantil.

## **Conclusiones**

Los problemas públicos complejos se caracterizan por la interacción y diálogo entre múltiples causalidades, actores y realidades que requieren de profundos análisis holísticos para el adecuado diseño de políticas públicas dispuestas para su atención.

En este contexto, resulta fundamental para cualquier iniciativa de abordaje, la planificación de acciones coordinadas, coherentes, transversales e integradas, como factores indispensables para el éxito y contundencia de los esfuerzos realizados.

Precisamente uno de los problemas complejos de gran relevancia reconocida en la región y en el país, es la desnutrición crónica infantil. El Ecuador, por sus indicadores alarmantes, lleva extensos periodos realizando intervenciones que procuran su abordaje, desde diferentes perspectivas y enfoques.

Sin embargo, aun siendo la desnutrición crónica infantil, una política priorizada por los gobiernos de turno en el país, ésta no ha logrado efectivizar los objetivos de reducción de su incidencia en la salud pública.

En el periodo de análisis y estrategias seleccionadas, es posible identificar algunos factores en primera instancia favorables para el abordaje del problema como: la consolidación del problema en la agenda pública para su abordaje, el entendimiento de la problemática desde la transversalidad de las causas adyacentes y con ello, la identificación de actores intersectoriales fundamentales en el abordaje y transformación de esas relaciones causales; la integración de actores tradicionalmente desvinculados en el modelo de gobernanza como la academia, la sociedad civil y la ciudadanía en general; la identificación (al menos enunciativa) de acciones estratégicas intersectoriales apropiadas en base a evidencia sólida y



experiencias nacionales e internacionales y el diseño institucional específico para la coordinación de la política.

Sobre esto último, es posible ver que la disposición de instrumentos de coordinación en el diseño de la política y sus diferentes ajustes realizados por los gobiernos de turno, recae con especial énfasis en la arquitectura institucional dispuesta para la coordinación.

Esto pues, parten del supuesto de que, ante un complejo sistema de causalidades, actores, competencias, recursos, entre otros, será fundamental contar con una estructura que facilite el entendimiento político para la definición del problema, la articulación intersectorial, la formulación participativa, el monitoreo, la movilización y acuerdo de voluntades políticas para su priorización y la construcción estratégica de objetivos, metas comunes y acciones integradas.

Es posible así mismo identificar la creación de espacios de reunión, diálogo, planificación y seguimiento entre los actores interinstitucionales involucrados y, otros a nivel territorial que buscan involucrar a actores intersectoriales con pertinencia en el territorio y otros finalmente (en la estrategia Ecuador Crece Sin Desnutrición Crónica Infantil) destinados a la ciudadanía, la sociedad civil y la academia.

Sin embargo, estos instrumentos y estrategias de coordinación implementada presentan varias fallas, constituyéndose en importantes factores atribuibles al fracaso de las políticas e intervenciones implementadas. En un esfuerzo de sistematización de estas fallas comunes detectadas podemos mencionar:

1. Coordinación interinstitucional limitada en su lógica, alcance e intensidad a pesar de ser considerada prioritaria en los documentos de política.
2. Presupuestos incoherentes con la política y las intervenciones requeridas.
3. Instituciones diseñadas para la coordinación interinstitucional con capacidades limitadas para la gestión y administración de dicha coordinación.
4. Escasa coherencia o integración en objetivos, instrumentos y resultados.

Para superar estas fallas la tesina pretende hacer puntuales recomendaciones que buscan perfeccionar los procesos integradores.

Para ello, partimos de la premisa de que una arquitectura institucional (órgano de toma de decisiones, como lo reconocen Michel y Cejudo 2015b) es fundamental para promover la coordinación que garantice la integración ineludible.

En este sentido si bien recomendamos el diseño institucional para este grado complejo y estratégico de coordinación, lo hacemos en el marco del fortalecimiento del Centro de Gobierno en el país, para a través de ello conformar una estructura multisectorial que cuente con las siguientes capacidades:

- Capacidades administrativas para impulsar procesos de planificación, asignación de recursos, dirección estratégica, convocatoria, articulación de actores, consolidación y provisión de información y monitoreo.
- Planificación de acciones, programas y proyectos integrados.
- Capacidades de modificación o creación normativa
- Poder de abogacía, balance de poderes y movilización de voluntades
- Facultad para crear espacios de construcción participativa de estrategias, consulta, participación en toma de decisiones, evaluación, gestión de crisis e implementación (coordinación horizontal y vertical).

Este tipo de diseño presenta ya casos de éxito, como aquel estudiado por Cejudo y Michel (2015) respecto al programa Cruzada Nacional contra el Hambre en México en donde para procurar la integración de la política, “el gobierno creó una comisión intergubernamental con autoridad para seleccionar los programas que serían parte de la estrategia, modificar su diseño y presupuesto e incluso reasignar presupuesto entre agencias y/o incrementar las metas e indicadores objetivo”. (Cejudo y Michel 2015, 7,).

A través de este diseño se permitiría una efectiva integración de política que vaya más profundo que una buena coordinación y coherencia (Cejudo y Michel 2015b) creando de esta manera las condiciones y el entorno habilitador deseado para el alcance de las metas de reducción tan necesitadas.

## Referencias

- Alessandro, Martín, Mariano Lafuerte y Carlos Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16876/gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-el-rol-del-centro-de-gobierno-en-america> (último acceso: 12 de 07 de 2023).
- Briassoulis, Helen. 2004. "Policy integration for complex policy problems: what, why and how". Ponencia presentada en la *Conferencia sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global- Interconexiones e integración de políticas*, Berlín. [https://www.researchgate.net/publication/228525426\\_Policy\\_integration\\_for\\_complex\\_policy\\_problems\\_what\\_why\\_and\\_how](https://www.researchgate.net/publication/228525426_Policy_integration_for_complex_policy_problems_what_why_and_how).
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2015. "Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 63.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2015b. "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration". Ponencia presentada en el *International Conference in Public Policy*, Milan, Julio 2015. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434668940.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe . 2006. *Costo del Hambre*. Santiago.. <https://www.cepal.org/fr/notas/nuevas-publicaciones-doble-carga-la-malnutricion-su-impacto-social-economico>
- Covarrubias, Oscar. 2012. "Diez retos de la administración pública en clave de coordinación". *Revista Espacios Públicos* 35: 9-29.
- Covarrubias, Oscar. 2022. "Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en México". *Revista Gestión y análisis de políticas públicas* 28.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* 2: 80-90.
- Garnier, Leonardo. 2000. *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Harris, Jody, y Scott Drimie. 2012. "Toward an Integrated Approach for Addressing International Food Policy". *IFPRI Discussion Paper* 1200.
- Lerda, Juan, Carlos Acquatella, y José Gómez. 2003. "Integración, Coherencia y Coordinación de Políticas Públicas Sectoriales". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 76: 7-12. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/104654b8-9cf7-4974-9bb4-e2262c96bc90/content>
- Manosalvas, Mónica. 2018. "Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 71: 178.
- McConnell, Allan. 2015. "What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze". *Policy and Administration* 30: 221-242.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2014. *Estrategia Acción Nutrición*. Quito.: Programa Acción Nutrición. <https://www.infancia.gob.ec/programa-accion-nutricion/>
- Meijers, Evert, y Dominic Stead. 2004. "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review". Ponencia dictada en la *Conferencia sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global- Interconexiones e*

- integración de políticas*. Berlín. <https://research.tudelft.nl/en/publications/policy-integration-what-does-it-mean-and-how-can-it-be-achieved-a>
- Méndez, José Luis. 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. <https://www.fce.ec/producto/politicas-publicas-enfoque-estrategico-para-america-latina-9786071666161/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2014. *Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral*. Quito: MIES. <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/Vista-Previa-Norma-Te%CC%81cnica-de-Desarrollo-Infantil-Integral-CNH-15x21-16-pag-FINAL-28-02-14.pdf>
- Montenegro, Vanessa, y Gonzalo Ordóñez Matamoros. 2013. "Manual de análisis y diseño de políticas públicas". *Íconos* 53:197-200.
- Morcol, Goktug. 2013. *A Complexity Theory for Public Policy*. Oxon: Routledge.
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Desig*. Cheltenham: Edward Elgar. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/policy-problems-and-policy-design-9781786431349.html>
- Peters, Guy. 2018. "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice* 1: 12-23.
- Fundación RENDI. 2022. "Ecuador es el segundo país de Latinoamérica con la tasa más alta de desnutrición crónica infantil". [https://www.redni.org/ecuador-es-el-segundo-pais-de-latinoamerica-con-la-tasa-mas-alta-de-desnutricion-cronica-infantil/#:~:text=3%3A00%20pm-,Ecuador%20es%20el%20segundo%20pa%C3%ADs%20de%20Latinoam%C3%A9rica%20con%20la%20tasa,ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20\(último%20acceso:%2023%20de%207%20de%202023\).](https://www.redni.org/ecuador-es-el-segundo-pais-de-latinoamerica-con-la-tasa-mas-alta-de-desnutricion-cronica-infantil/#:~:text=3%3A00%20pm-,Ecuador%20es%20el%20segundo%20pa%C3%ADs%20de%20Latinoam%C3%A9rica%20con%20la%20tasa,ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20(último%20acceso:%2023%20de%207%20de%202023).)
- Repetto, Fabián, y Juan Pablo Fernández. 2012. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/savia/talleres/6-COORDINACION/6-Coordina\\_politicas\\_programas-cippec-Unesco.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/talleres/6-COORDINACION/6-Coordina_politicas_programas-cippec-Unesco.pdf)
- Rivera, Tania. 2021. "Políticas públicas integradas: Un enfoque decisorio en la competitividad del sector agrícola mexicano". *GIGAPP Estudios Working Papers* 8: 23-57.
- The Lancet. 2013. "Evaluation of maternal and child under-nutrition: Executive Summary". *The Lancet Maternal and Child Nutrition Series*: 2-4.
- Todd, Benson. 2007. "Cross-sectoral coordination failure: How significant a constraint in national efforts to tackle malnutrition in Africa?" *Food and Nutrition Bulletin* 28. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/15648265070282S211>
- Weaver, Kent, y Bert Rockman. 1993. "Assessing the effects of institutions". En *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*, 1-41. Washington, D.C: The Brooking Institution.