

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022-2023

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

Análisis de la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral enfocada en la Primera Infancia:
Caso Misión Ternura 2017-2020

María Cristina Carrasco Gangotena

Asesor: Carlos Rodríguez de Caires

Lectora: Tania Zabala Peñafiel

Quito, septiembre de 2023

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimiento	9
Introducción	10
Capítulo 1. Planteamiento Teórico-Metodológico	12
1.1. Coordinación, Coherencia e Integración, elementos esenciales para solventar problemas complejos ante políticas fragmentadas	12
1.2. Descripción metodológica: análisis de congruencia	18
Capítulo 2. Contextualización del caso ecuatoriano de la política pública de Desarrollo Infantil Integral (DII) enfocada en la Primera Infancia, Intervención Emblemática Misión Ternura (MT) 2017-2020	20
2.1. Contextualización y datos estadísticos acerca del Desarrollo infantil Integral en la Primera Infancia	20
2.2. Descripción de la Intervención Emblemática Misión Ternura.....	23
2.3. Descripción de instrumentos NATO en la Intervención Emblemática Misión Ternura	27
2.3.1. Nodalidad o Información.....	27
2.3.2. Autoridad o Regulación.....	29
2.3.3. Tesoro o Finanzas	31
2.3.4. Organización	33
Capítulo 3. Déficit de un adecuado DII enfocado en la primera infancia, un problema complejo abordado con políticas fragmentadas	36
3.1. Coordinación	36
3.2. Coherencia.....	39
3.3. Integración.....	42
Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones	46
Referencias	49
Artículos de prensa electrónicos oficiales MIES y MSP	50
Anexos	52

Anexo 1. Lista de instrumentos Misión Ternura clasificados según taxonomía NATO.....	52
Anexo 2. Lista de instrumentos Misión Ternura clasificados según taxonomía NATO y según los niveles de coordinación, coherencia e integración.....	55

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2.1. Paquete de atenciones señalado en la Ruta Integral de Atenciones Intersectorial (RIA)	25
Tabla 2.2. Presupuesto general y usuarios atendidos de la subsecretaría de DII 2018, 2019 y 2020.....	31

Lista de abreviaturas y siglas

APP: Application o Aplicativo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CCRA: Círculos de Cuidado, Recreación y Aprendizaje

CDI: Centro de Desarrollo Infantil

CNH: Creciendo con Nuestros Hijos

CNNA: Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

CRE: Constitución de la República del Ecuador

DIGERCIC: Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación

DII: Desarrollo Infantil Integral

ECSDI: Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil

ENDI: Encuesta Nacional de Desnutrición Infantil

ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

FODI: Fondo de Desarrollo Infantil

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INFA: Instituto Público de la Niñez y la Familia

INNFA: Instituto Nacional de la Niñez y la Familia

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAATE: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

MBS: Ministerio de Bienestar Social

MCCTH: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano

MCDS: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

MDG: Ministerio de Gobierno

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MINEDUC: Ministerio de Educación

MSP: Ministerio de Salud Pública

MT: Misión Ternura

NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

NGP o NPM: Nueva Gestión Pública

NNA: Niñas, Niños y Adolescentes

NN: Niñas y Niños

ORI: Programa Operación Rescate Infantil

PDI: Programa de Desarrollo Infantil

PIANE: Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNN: Programa Nuestros Niños

PTV: Plan Toda una Vida

RIA: Ruta Integral de Atenciones

RIG: Relaciones Intergubernamentales

SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua

SENESCYT: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SENPLADES: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

SIIMIES: Sistema Integrado de Información del MIES

STECSDI: Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil

STPTV: Secretaría Técnica Plan Toda una Vida

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, María Cristina Carrasco Gangotena, autora de la tesina titulada “Análisis de la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral enfocada en la Primera Infancia: Caso Misión Temura 2017-2020”, 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, septiembre de 2023.



Firma

María Cristina Carrasco Gangotena

Resumen

Investigaciones científicas demuestran que para un adecuado desarrollo de la primera infancia, niñas y niños deben contar con: alimentación nutritiva, cuidados médicos y preventivos, agua segura, higiene, entornos protectores y estimulación efectiva. La carencia de estos elementos básicos acarrea consecuencias negativas para un buen desarrollo a corto y largo plazo para un individuo, incluso genera limitaciones para el desarrollo social. Por estas razones, en el Ecuador se han implementado programas, proyectos y políticas públicas enfocadas en la atención y desarrollo de la primera infancia hace más de cuarenta años. Pese a ello, niñas y niños en pobreza y pobreza extrema continúan atravesando condiciones de riesgos y vulnerabilidad. Parte de las limitaciones que han tenido los programas, proyectos y políticas públicas enfocadas en la primera infancia se han caracterizado por ser intervenciones fragmentadas. Tal fragmentación incide en el inadecuado desarrollo infantil convirtiéndose en un problema complejo que debe ser abordado desde diferentes ámbitos.

En este contexto, Misión Ternura se establece como una intervención emblemática que implementó un nuevo ‘encuadre’ de la política pública de Desarrollo Infantil Integral tradicional mediante la implementación de un nuevo paradigma del “cuidado con ternura”. Este nuevo paradigma precisaba incorporar en la atención cuatro componentes que no solo generar un cambio en el individuo sino una transformación social que fortalezca las estructuras familiares, comunitarias e institucionales que son las encargadas de brindar ambientes protectores a todo nivel. Para lo cual, fue imprescindible generar un trabajo intersectorial e intergubernamental con la creación de algunas estrategias como la ejecución de mesas técnicas cantonales.

Sin embargo, la intervención no logró los objetivos esperados. Con base en la metodología de análisis de congruencias y tomando el modelo teórico de (Cejudo y Michel, 2017) se analizan los instrumentos de política de la Misión Ternura para responder a la pregunta: ¿Cuáles son los factores que determinaron o influyeron en la falla de implementación de la MT en el período 2017-2020 en Ecuador? La presente tesina muestra que los factores que determinaron una falla en la implementación fueron los niveles bajos y medios de coherencia, coordinación e integración entre instrumentos tanto al interior como al exterior de la intervención. Estos niveles (bajos y medios) no alcanzan para solventar problemas complejos que requieren de una alta coordinación entre instituciones, coherencia entre políticas e integración como decisión política.

Agradecimiento

Agradezco a todas las personas que me apoyando de varias maneras en el estudio de la especialización y en la elaboración de esta tesina. Del mismo modo, agradezco a aquellas personas que sin saberlo también fueron un soporte.

Agradezco a mis profesoras/res de la especialización que no tuvieron reservas en brindar todos sus conocimientos. En especial, agradezco a mi asesor de tesina por su guía y paciencia.

Introducción

La primera infancia es una etapa determinante para un individuo. Investigaciones científicas muestran que el cerebro de niñas y niños (NN) no está completamente establecido al nacer, se va desarrollando a partir de las experiencias con el entorno. En este proceso se forman conexiones neuronales a gran velocidad, algo que no se vuelve a repetir (UNICEF 2017). Para que exista un adecuado desarrollo, NN deben tener una alimentación nutritiva, cuidados médicos y preventivos, agua segura, higiene, entornos protectores y estimulación efectiva. Si NN carecen de estos elementos, su desarrollo será precario, lo que conlleva limitaciones a corto plazo, como problemas de aprendizaje, y a largo plazo, como bajo nivel de ingresos. Incluso, existen datos científicos que vinculan la precariedad del desarrollo infantil con problemas sociales estructurales, como la delincuencia, lo que representa una limitación en el desarrollo social (UNICEF 2017).

En el Ecuador se han implementado desde hace más de cuarenta años una gran variedad de programas y proyectos enfocados en la primera infancia, que en sus inicios fueron ejecutados de manera desordenada e inestable. En el 2013 surge la política pública de Desarrollo Infantil Integral (DII) como una propuesta de intervención unificada y planificada a nivel nacional centralizada en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Con ello, comenzaron a instaurarse propuestas de coordinación intersectorial para brindar una atención integral a NN que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, es decir, que requieren de una intervención multisectorial. Sin embargo, pese a los programas e intervenciones en la primera infancia, las malas condiciones de la población objetivo no han mejorado. Incluso su condición se ha agravado en sectores rurales y en contextos de crisis como la pandemia por COVID-19 y la crisis económica nacional, caracterizada por baja inversión en el sector social.

En este contexto, la presente tesina analiza la política pública de DII enfocada en la primera infancia y específicamente el caso de la Misión Ternura (MT), considerando que es una de las estrategias que ha promovido un trabajo intersectorial e intergubernamental. En la práctica se evidencia que existieron limitantes que frenaron el cumplimiento de la estrategia. A partir de un análisis de congruencias de los instrumentos de políticas de la MT con base en el modelo teórico de Cejudo y Michel, en la tesina se responderá a la pregunta: ¿Cuáles son los factores que determinaron o influyeron en la falla de implementación de la MT en el período 2017-2020 en Ecuador? Se argumenta como hipótesis que la MT tuvo un fallo en su implementación derivado de la insuficiencia o falta de coordinación, coherencia e integración.

Esto impidió el desarrollo de condiciones óptimas para un trabajo integral que es lo que se requiere para cumplir con los resultados esperados (dar solución a un problema complejo).

La tesina está dividida en cuatro secciones. La primera sección corresponde al planteamiento teórico y metodológico. En esta parte se expone el modelo teórico de Cejudo y Michel y se definen conceptos importantes, como: problemas complejos, intersectorialidad, intergubernamentalidad, entre otros. La segunda sección describe de manera general el caso seleccionado y los instrumentos de políticas (mediante el uso de la taxonomía NATO) adoptados para su implementación. La tercera sección muestra el análisis de la estrategia MT y sus instrumentos NATO comparados con el modelo teóricos de Cejudo y Michel, basado en tres elementos: coordinación, coherencia e integración, como posibles soluciones a la fragmentación de las políticas. Por último, la cuarta sección señala las conclusiones que se obtuvieron del análisis y algunas recomendaciones a la política pública de DII enfocada en la primera infancia.

Capítulo 1. Planteamiento Teórico-Metodológico

Esta sección presenta el marco teórico y metodológico seleccionado como base para el análisis de la presente tesina. Este apartado está dividido en dos subsecciones. La primera subsección expone los principales conceptos relacionados con problemas complejos en políticas públicas y explica el modelo teórico de Cejudo y Michel que es la principal fuente de información conceptual. Además, detalla algunos conceptos secundarios que refuerzan el modelo teórico central. La segunda subsección explica el marco metodológico seleccionado, que es el análisis de congruencias, y como técnica de operacionalización del análisis la taxonomía NATO de Hood (Hood y Margetts 2007). Además, detalla técnicas y metodologías secundarias.

1.1. Coordinación, Coherencia e Integración, elementos esenciales para solventar problemas complejos ante políticas fragmentadas

A continuación, se detalla el marco teórico en el que se base el análisis acerca de la política pública de DII enfocada en la primera infancia.

La primera infancia es una etapa determinante para un individuo porque “el cerebro se desarrolla más rápidamente en los primeros años de vida, cuando las neuronas forman nuevas conexiones a una velocidad asombrosa de hasta 1.000 por segundo” (UNICEF 2017, 10); en este periodo de vida se crean las bases para el futuro de un individuo. La primera infancia es el período de vida comprendido desde la gestación hasta los 5 años aproximadamente. El desarrollo de NN en esta etapa comprende un “proceso continuo de adquisición de habilidades y capacidades —en los ámbitos de la cognición, el lenguaje, la motricidad y el desarrollo social y emocional— que nos ayuda a pensar, resolver problemas, comunicarnos, expresar nuestras emociones y relacionarnos” (UNICEF 2017, 15).

Los especialistas han evidenciado que NN que crecen en contextos con contaminación, estrés, descuido, violencia y malnutrición tienden a sufrir durante toda su vida consecuencias negativas en su salud física, mental, emocional y capacidad valorativa que limitan su potencial y las posibilidades de generar ingresos en la adultez. Algunos datos científicos sugieren que el desarrollo adecuado de NN en la primera infancia se asegura con la dotación de cinco elementos esenciales: atención sanitaria, nutrición adecuada, protección, cuidados responsables y aprendizaje temprano (UNICEF 2017). Lo que muestra que existe una estrecha relación entre la pobreza y el retraso en el crecimiento, sobre todo en países con ingresos medios y bajos (UNICEF 2017) donde no se garantiza el cumplimiento de estos cinco

elementos debido a la pobreza de las familias o a la negligencia de los Estados y sus gobiernos.

En definitiva, el desarrollo en la primera infancia no solo mejora la perspectiva de futuro de un individuo a corto plazo: hay estudios que muestran los beneficios individuales a largo plazo y la relación que existe entre desarrollo infantil y desarrollo social. Dichas investigaciones evidencian que las intervenciones públicas en la primera infancia han mejorado el desempeño académico e ingresos de los individuos, han reducido la delincuencia y los Estados han mejorado su rendimiento en la inversión. “A modo de ejemplo, cada dólar invertido en la atención en la primera infancia puede generar un rendimiento de hasta 17 dólares para los niños más desfavorecidos” (UNICEF 2017, 51).

A pesar de las evidencias científicas que demuestran la importancia de una atención adecuada en la primera infancia para alcanzar un desarrollo individual y social, en países subdesarrollados las familias, la sociedad en general y los Estados no dan a esta etapa de vida la importancia que se merece. De hecho, en el Ecuador existen datos alarmantes que nos alertan acerca de la vulnerabilidad y riesgos que enfrentan NN en sus contextos más próximos y en la falta de garantías institucionales, legales y procedimentales de los organismos públicos para dar cumplimiento a sus derechos y garantizar servicios básicos. Frente a esta realidad, organismos internacionales como UNICEF exhortan a los Estados y a organizaciones sociales a desarrollar programas y políticas que unifiquen esfuerzos por la primera infancia.

Con base en estos datos científicos y conceptuales, el desarrollo infantil enfocado en la primera infancia se concibe como un problema público complejo o perverso (Peters 2018, 60), sobre todo en países pobres con instituciones débiles y sociedades desiguales y fraccionadas, donde la falta de un desarrollo adecuado en la primera infancia está determinada por múltiples causas que a su vez requieren soluciones desde múltiples ámbitos. Además, los problemas complejos son difíciles de solventar por las ideologías y valores que enfrentan en su definición y delimitación. Cunill menciona que los problemas complejos “tienen muchos factores causales, objetivos de políticas en conflicto y desacuerdos acerca de las soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos que los tradicionales” (Cunil-Grau 2014, 11). Cejudo y Michel señalan por su parte que los problemas complejos exigen una acción colectiva porque son multifactoriales; es decir, sus causas son múltiples y arraigadas en diferentes ámbitos políticos y pueden atravesar múltiples niveles de gobierno (Cejudo y Michel 2017).

Estos conceptos son importantes porque muestran que los problemas complejos para ser evidenciados requieren un ‘encuadre’ técnico y político. Se muestran como el resultado de una lucha de intereses, poderes y una constante persuasión de las partes interesadas, como menciona Head “La definición de un problema de política – su naturaleza, alcance y causalidad – no es evidente por si mismo; de hecho, la investigación sobre ‘encuadre del problema’ ha resaltado la necesidad de desmitificar la retórica política y los reclamos partidistas.”¹ (Head 2008, 18). Es así que definir y delimitar los problemas es una tarea compleja de naturaleza política, ya que en la arena de poder se debaten diferentes perspectivas de diferentes actores, como señala Head “... estas diferencias de perspectiva tienen un mayor impacto en la toma de decisión e implementación de políticas, porque la forma en que se define o interpreta un problema tiende a correlacionarse con acciones correctivas particulares para abordar el problema identificado.”² (Head 2008, 8)

Además de las dificultades políticas involucradas al definir y solventar los problemas complejos, los gobiernos y los Estados tienen dos dificultades adicionales que surgieron con la Nueva Gestión Pública (NGP o NPM por sus siglas en inglés). Por un lado, la gestión pública tradicional planteó una alta especialización con roles y funciones específicas para cada institución que trabajan de manera individual con objetivos y recursos propios, es así que cada ámbito se sectoriza, como: educación, salud, seguridad, defensa, medio ambiente, entre muchos otros. Por otro lado, a esta especialización de funciones se suma la separación de poderes políticos y administrativos mediante procesos de descentralización de los Estados en niveles de gobierno; esto significa la transferencia de responsabilidades y recursos a las administraciones locales. Estos dos principios de la NGP tuvieron como objetivo establecer gobiernos y administraciones más eficientes. (Cejudo y Michel 2017). Sin embargo, provocaron una falta de coordinación tanto en el interior de las organizaciones como al exterior de ellas. “Las reformas de la NGP ignoraron los problemas de coordinación horizontal.” (Cejudo y Michel 2017, 3)

A este contexto se suman los avances tecnológicos y científicos que juegan un papel importante en la configuración de las sociedades actuales. Esta modernización evidencia que los recursos e instrumentos estatales pueden ser insuficientes y sería necesario promover la participación de actores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y sectores privados en procesos deliberativos, de toma de decisiones y en procesos de solución que

1 Traducción libre de la autora.

2 Traducción libre de la autora.

deben ser flexibles e innovadores, considerando que las interrelaciones entre diferentes ámbitos y actores son cada vez más fuertes. Como menciona Kooiman, las sociedades modernas se caracterizan por ser: diversas, complejas y dinámicas y “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos” (Kooiman 2005, 58). Ámbito privado hace referencia no solo a intereses corporativos o políticos dominantes, sino a intereses personales y de núcleos sociales más pequeños como comunidades o familias.

Cejudo y Michel proponen un modelo teórico como respuesta a la multiplicidad de programas, estrategias y recursos que se destinan a una misma problemática de manera dispersa. Esto en un contexto en que “... la fragmentación de la acción gubernamental, la incapacidad del gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas (wicked problems) hace difícil que sean resueltos por una sola agencia pública” (Cejudo y Michel 2015, 37). Con este argumento, los autores proponen tres elementos intrínsecamente relacionados entre sí: “coherencia entre programas, coordinación entre estructuras de decisión y procesos administrativos e integración de la acción gubernamental” (Cejudo y Michel 2015, 38). Si bien estos términos pueden ser considerados como equivalentes, los autores realizan una clara diferenciación entre ellos, pero confirmando que son indispensables para enfrentar efectivamente problemas complejos.

En primer lugar, los autores definen coordinación como “proceso en el cual los miembros de diferentes organizaciones definen tareas, asignan responsabilidades y comparten información para ser más eficientes en la implementación de políticas y programas que seleccionan para solventar problemas públicos.”³ (Cejudo y Michel 2017, 8). Este elemento puede estar presente en tres niveles: el nivel mínimo de coordinación existe entre instituciones que comparten información de manera formal o informal y cada organización utiliza esta información para tomar decisiones en sus propios objetivos. En el nivel medio de coordinación el intercambio de información es formal y los actores de cada organización son responsables de las decisiones sobre sus propios recursos y trabajan individualmente esperando contribuir a un objetivo compartido. En el nivel máximo de coordinación, las organizaciones están formalmente obligadas a intercambiar información para tomar decisiones conjuntas en recursos compartidos para lograr un objetivo común (Cejudo y Michel 2017).

3 Traducción libre de la autora.

Reforzando el concepto de coordinación de Cejudo y Michel, es importante definir los conceptos de intersectorialidad e intergubernamentalidad que algunos autores los señalan como modalidades de coordinación que dan respuesta a la falta de coordinación que se evidencia en la gestión tradicional de las instituciones públicas.

Por un lado, en referencia a las relaciones intersectoriales, como Cunill menciona, “implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en su origen” (Cunill-Grau 2014, 8). Esto involucra un alto grado de intensidad entre sectores, más que las concepciones de transversalidad o coordinación interinstitucional. Esto hace referencia a un trabajo articulado entre carteras de estado similares, pero como menciona Covarrubias (2017), aunque jurídicamente las instituciones sectoriales pueden ser equivalentes, no necesariamente lo son en términos políticos.

Por otro lado, a diferencia de esta relativa igualdad de condiciones jurídicas entre instituciones sectoriales, se encuentran las relaciones intergubernamentales (RIG) que hacen referencia a las relaciones que se establecen entre niveles de poder, como: gobierno central y gobiernos locales. Como menciona Covarrubias “las RIG son en todos los casos, relaciones de orden político que se establecen entre dos o más niveles de gobierno para participar en la consecución de objetivos comunes existiendo en mayor o menor medida autonomía en las decisiones; y se fundamentan habitualmente en disposiciones legales y generalmente, en los convenios celebrados entre los diferentes ámbitos de gobierno” (Covarrubias 2017, 219).

En segundo lugar, los autores definen coherencia como un proceso en el que los formuladores de políticas diseñan un conjunto de políticas para alcanzar un objetivo común (Cejudo y Michel 2017). Para que estas políticas sean coherentes debe existir consistencia en sus objetivos, instrumentos o población objetivo, de modo que no se superpongan, dejen vacíos y/o redundancias, sino que se refuercen entre sí para abordar un problema complejo en un mismo dominio⁴ (Cejudo y Michel 2017). Esta conceptualización no solo sugiere que las políticas no se estorben entre sí y sigan funcionando de manera independiente, sino que puedan articularse para un objetivo común. No se puede esperar una coherencia general entre todas las políticas o todos los sectores, pero los autores advierten que la “coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver

4 Tomando la puntualización de los autores. “We use “policy domain” not to refer to a policy sector, but to a set of policies oriented toward addressing the same complex problem” (Cejudo y Michel 2017).

problemas amplios y que no se genera de manera automática, sino a partir de intervenciones deliberadas” (Cejudo y Michel 2016, 6).

La coherencia puede darse en tres niveles: el nivel mínimo de coherencia se da cuando las políticas pueden operar simultáneamente sin interferir entre sí, pero sin contribuir a resolver juntas un problema complejo. El nivel medio de coherencia se evidencia cuando las políticas se complementan entre sí (cada una con instrumentos diferenciados) para resolver un mismo problema. Sin embargo, no son suficientes y dejan vacíos. El nivel máximo de coherencia se observa cuando las políticas se complementan y son suficientes para atender el problema de manera integral a la población que lo requiere evitando vacíos y duplicidad (Cejudo y Michel 2017).

En tercer lugar, los autores definen la integración como “proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas dirigidas a resolver un problema complejo.”⁵ (Cejudo y Michel 2017, 14). Esto supone que las organizaciones y políticas trabajen bajo un nuevo mandato, bajo una nueva lógica, subordinando sus objetivos a una nueva meta global y tomando sus decisiones en función de las necesidades y prioridades derivadas del problema complejo (Cejudo y Michel 2017). La integración de políticas comienza con la comprensión de un problema público como complejo, se lo delimita y se especifica sus dimensiones; posteriormente se elige sus componentes (instituciones o programas) (Cejudo y Michel 2017). Este proceso requiere de un actor y un organismo de toma de decisiones con autoridad sobre los componentes e instrumentos para poder realizar los cambios pertinentes y debe darse a nivel intersectorial (horizontal) o intergubernamental (vertical) (Cejudo y Michel 2017).

La integración se da en tres niveles: el nivel mínimo de integración se visibiliza cuando el tomador de decisiones se limita a modificar aspectos operativos e instrumentos de la estrategia general. El nivel medio de integración se logra cuando el órgano decisor tiene el poder de redefinir los diseños de políticas, cambiar la operación y reasignar responsabilidades y recursos con los que ya cuentan las instituciones o programas. El nivel máximo de integración se evidencia cuando el órgano decisor tiene el poder de utilizar y modificar programas o agencias, de crear nuevas o eliminarlas (Cejudo y Michel 2017). Es decir, tienen capacidad de cambio sobre organizaciones y sus instrumentos.

Como señalan los autores, delimitar cada uno de los tres elementos (coordinación, coherencia e integración) es indispensable a nivel teórico y operativo. Ninguno de estos tres elementos es

⁵ Traducción libre de la autora.

el resultado de la acción, ejecución u omisión de los otros dos, sino que cada elemento conlleva un proceso y requiere una decisión política.

Cabe señalar, que el modelo fue elaborado a partir del análisis del caso “la Cruzada Nacional contra el Hambre en México” como iniciativa federal para integrar políticas fragmentadas en pos de combatir la pobreza. En este sentido, los elementos hacen referencia a un análisis ‘externo’ (relación entre políticas), y dejan de lado un análisis interno (relación de la política con sus propios instrumentos y objetivos). La presente tesina se ajustará al modelo teórico y analizará únicamente los instrumentos que fueron concebidos y ejecutados para un trabajo externo con otras políticas. Sin embargo, se ha identificado que existen incongruencias e inconsistencias al interior de la política; que puede elaborarse a futuro.

1.2. Descripción metodológica: análisis de congruencia

El análisis del caso se realiza mediante la metodología de análisis de congruencia como procedimiento que permite contrastar el modelo teórico escogido con la obtención de información y evidencias de la política pública seleccionada, y con ello comprobar o no la hipótesis (Beach y Pedersen 2016, 269). Como técnica de investigación se ha seleccionado la taxonomía de instrumentos de políticas públicas NATO (información, autoridad, tesoro y organización) de Hood. Cabe mencionar que la información y datos fueron obtenidos mediante observación participante en la ejecución de MT en mi labor como analista. Toda la información ha sido contrastada y triangulada con fuentes documentales oficiales y no oficiales. Además, se obtuvo información primaria de actores claves mediante comunicaciones personales a través de medios electrónicos informales.

Para desarrollar un estudio minucioso de la política pública seleccionada, se considera el estudio de caso como método para esta tesina. El análisis se centra en la Misión Ternura que estuvo anclada a la política tradicional de Desarrollo Infantil Integral enfocada en la primera infancia. El período de análisis va desde el 2017, año en el que se elabora el instrumento de información: documento MT y el instrumento de autoridad: Decreto Ejecutivo N.11; hasta el 2020, año en el que comienza la Estrategia Nacional contra la Desnutrición Crónica con su propia organización, y con ello cambia el enfoque de la problemática. La Intervención Emblemática Misión Ternura fue seleccionada por tres motivos.

Primero, porque fue una estrategia visible y formal que propuso la implementación de la política pública de DII mediante una coordinación intersectorial (entre carteras de Estado semejantes, como son ministerios) e intergubernamental (entre entidades político

administrativas locales, como con municipios). Esto es sustancial puesto que mediante la coordinación intergubernamental buscó comprometer a las autoridades locales a un cumplimiento de servicios y derechos, e incentivar un proceso de coordinación territorial y no únicamente centralizado. Esto la diferencia de la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena (2013-2017) que realizó una labor intergubernamental únicamente encaminada en el incentivo de firma de convenios para la implementación de la modalidad CDI y no en el incentivo de cumplimiento de sus obligaciones.

Segundo, la MT fue una intervención que se materializó en instrumentos de política pública, es decir, no se quedó en una oferta política. Estos instrumentos sirven como evidencias del proceso que siguió la política de DII-MT y muestran si existió incoherencias, incongruencias, inconsistencias, elementos faltantes, etc. Tercero, la estrategia acertó en buscar un cambio cultural e instaurar un nuevo paradigma basado en la atención receptiva y cuidado cariñoso y sensible. Este nuevo paradigma estuvo encaminado a brindar una atención integral no solo en las prestaciones de un paquete de servicios, sino holístico, considerando la importancia emocional y psíquica de un individuo. Para ello, fue clave incorporar a mujeres embarazadas dentro de la atención y promover un cuidado adecuado desde la gestación. Este nuevo paradigma se diferenció del paradigma tradicional que estuvo enfocado en el desarrollo infantil desde un ámbito pedagógico, donde NN debían desarrollar habilidades como base académica, y se relegaba la importancia de una adecuada crianza.

Capítulo 2. Contextualización del caso ecuatoriano de la política pública de Desarrollo Infantil Integral (DII) enfocada en la Primera Infancia, Intervención Emblemática Misión Ternura (MT) 2017-2020

Esta sección brinda información descriptiva general acerca del contexto de la política pública de DII enfocada en la primera infancia, y específicamente describe las concepciones técnicas y prácticas del caso de estudio seleccionado que es la MT. La primera subsección describe los cambios que ha tenido la política de DII en los últimos 30 años aproximadamente y menciona algunos datos estadísticos relevantes que nos orientan en la situación que atraviesan NN en el Ecuador. La segunda subsección presenta información general de la MT como una respuesta ante la situación alarmante de la niñez. La tercera subsección enumera y describe de forma general los instrumentos que fueron utilizados o creados en la implementación de la MT.

2.1. Contextualización y datos estadísticos acerca del Desarrollo infantil Integral en la Primera Infancia

El desarrollo infantil comenzó a tener mayor relevancia y atención por parte de algunos actores políticos, instituciones públicas e instituciones no gubernamentales y de la sociedad civil durante la década de 1980. Este interés se consolidó en la década de 1990 a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la emisión de la normativa nacional en temas de niñez denominada Código de Menores en 1992, la misma que en el 2003 fue reemplazada por el Código de la niñez y la adolescencia (hasta el presente).

En este contexto, a finales de la década de 1980 el Ministerio de Bienestar Social (MBS) asumió la rectoría en desarrollo infantil. En los años subsecuentes el MBS buscó una coordinación entre algunos programas que se ejecutaban de manera independiente, sin una directriz centralizada, como fueron: Programa Operación Rescate Infantil (ORI), Programa Nuestros Niños (PNN) y Fondo de Desarrollo Infantil (FODI) que reemplazó al PNN. A la par de la implementación de dichos programas “regidos” por el MBS, se implementaron otros programas por parte del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) y Programa de Desarrollo Infantil (PDI) que también se manejaban de manera independiente.

El objetivo general de los programas fue dar atención a NN menores de 6 años que vivían en situación de riesgo (pobreza, desnutrición, violencia, vulneración de derechos, etc.). La atención se brindó desde diferentes modalidades (dependiendo de la característica geográfica) y su modalidad de ejecución era directa o externalizada. Los programas se implementaron de

manera desorganizada y dispersa. Algunas características fueron: tuvieron su propio modelo de organización administrativa y técnica; tuvieron bajo número de NN atendidos; contaban con fondos públicos o privados, lo que provocó escasez de recursos, precarización y baja profesionalización del recurso humano implementador (personas cuidadoras de NN); y se contaba con infraestructura y material didáctico deficiente (MIES 2016).

En el 2008, dichos programas se disuelven y se crea el Instituto Público de la Niñez y la Familia (INFA público) que tuvo como objetivo concluir con la dispersión y dar un sentido integral a la política de desarrollo infantil (unir esfuerzos y recursos). En el 2012, con base en la nueva Constitución de la República del Ecuador del 2008 que produjo un reordenamiento jurídico que crea una reorganización institucional, mediante Decreto Ejecutivo N.1356 el INFA se adscribe al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), institución que antes se denominaba MBS. Con ello, la política de desarrollo infantil se centraliza y se declara al DII como una Política Pública unificada a nivel nacional con dos modalidades de atención: Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

Las modalidades tradicionales CNH y CDI tenían como población objetivo a NN en pobreza y vulnerabilidad hasta 5 años de edad. Por un lado, la modalidad CNH se caracteriza por brindar una atención extramuros (atención en el hogar) con el objetivo de atender a NN que residen en zonas de alta dispersión. Educadores/ras implementan el servicio directamente a NN reproduciendo ejercicios de estimulación temprana. También brindan asesoría y consejería a madres, padres y cuidadores/ras en diferentes temas: ejercicios de estimulación temprana, cuidado y prevención médica y nutricional. Por otro lado, la modalidad CDI se caracteriza por brindar una atención intramuros (dentro del aula) con el objetivo de implementar un cuidado diario y directo a NN que no pueden tener cuidado de sus madres o padres por temas laborales. Esta modalidad se caracteriza por estar ubicada en centros poblados y por entregar un refrigerio diariamente a cada NN. Los CDI brindan escasa consejería a madres, padres y/o cuidadores/res.

Una vez unificada e institucionalizada la política pública de DII, algunos actores públicos y privados manifestaron la importancia y la necesidad de comenzar un trabajo coordinado a nivel multisectorial, considerando que los riesgos que enfrentaban NN son multicausales. Por ello, se creó la Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia del 2013-2017: Infancia Plena, la misma que impulsó y ejecutó un modelo integral e intersectorial de atención a la primera infancia (Infancia Plena 2014, 14). En ella participaron, especialmente: MIES, MSP,

MINEDUC), MCCTH, CNNA y el MCDS que lideró el proceso. Tuvieron una participación secundaria: INEC, SENESCYT y SENPLADES.

Sin embargo, pese a las múltiples intervenciones en la primera infancia, las condiciones vulnerables de la población objetivo no han mejorado, incluso su situación se agrava en el sector rural. Estas condiciones de riesgo se evidencian principalmente por los altos índices de malnutrición y privación de un desarrollo adecuado. El déficit de desarrollo está determinado por la falta de acceso a alimentos saludables y se agrava por la pobreza estructural por ingresos y por la pobreza multidimensional que generan una brecha en el acceso a servicios y derechos (como: falta de agua segura, saneamiento, falta de acceso a salud, bajo o nulo nivel de educación de los progenitores, malas prácticas de higiene en el hogar, etc.). A estas malas condiciones de servicios se suman los malos tratos y violencia que sufren NN por parte de su familia o grupo social más cercano, y por parte de algunos actores e instituciones públicas o privadas que re-victimizan a NN afectados en procesos legales o son negligentes en la restitución de sus derechos.

A continuación, se detallan algunos datos importantes:

- El porcentaje de NN menores de 5 años que padecen desnutrición crónica infantil ha aumentado de 24,0% en 2006 a 27,2% en 2018 (STECSDI 2021).
- 27 de cada 100 menores de 2 años sufren desnutrición crónica infantil, esto representa a cerca de 180.000 niñas y niños (STECSDI 2021).
- Las condiciones se agravaron posteriormente a la pandemia del COVID 19, ya que se estima que al finalizar el 2020, 43% de niñas y niños ecuatorianos estuvo en situación de pobreza monetaria y el 52% en pobreza multidimensional (STECSDI 2021).
- A esto se suman los tratos violentos: 4 de cada 10 NNA reciben trato violento por sus padres y madres cuando no obedecen o cometen una falta (INEC 2019).
- 56% de niños a nivel nacional no reciben lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses; en las zonas rurales el 41% de NN a nivel nacional no reciben lactancia materna exclusiva antes de los 6 meses y 82% a nivel nacional no reciben lactancia materna continua hasta los 2 años de edad. (INEC 2014)
- 37% aproximadamente de mujeres embarazadas en la zona rural no cuentan con el número recomendado de controles prenatales (INEC 2014)

Frente a esta realidad, en el 2017 comienza la creación de la Intervención Emblemática Misión Ternura (MT) y en el 2018 se inicia su implementación como un plan de acción emblemático del gobierno del presidente Lenin Moreno. La misión se inscribió en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND 2017) que fue un marco programático para operacionalizar la política del gobierno. En dicho documento, el compromiso de acciones en la política de desarrollo infantil enfocado en la primera infancia se expresa en el Eje 1: Derechos para todos durante toda una vida, Objetivo 1: Garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas. Además, se señala que para lograr la garantía de derechos en la primera infancia será necesario impulsar un trabajo coordinado y articulado entre instituciones gubernamentales y gobiernos locales.

2.2. Descripción de la Intervención Emblemática Misión Ternura

La Misión Ternura (MT) se definió como un proceso de movilización nacional a favor de un adecuado comienzo en la vida de NN. Buscaba conjugar las voluntades y saberes de distintos actores sociales e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil (STPTV 2018). Su objetivo general fue “promover un proceso de bienestar humano mediante un accionar interinstitucional articulado, que potencie el desarrollo integral desde la gestación y durante los primeros 5 años de vida...” (STPTV 2018, 41). Para cumplir con este objetivo, se elaboraron componentes y estrategias que conformarían la misión y que darían cumplimiento a las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

Por un lado, se contemplaron cuatro componentes (STPTV 2018):

a) Atención integral en salud con ternura.

En este componente, MT buscó la promoción y prevención primaria de la salud por medio de la concientización y educación de padres, madres o cuidadoras/res.

b) Alimentación y nutrición.

En este componente, MT buscó promover la lactancia materna exclusiva acompañada de una alimentación complementaria adecuada y segura.

c) Juego y aprendizaje temprano.

En este componente, MT consideró vital el fortalecer las capacidades de las personas cuidadoras, para que estas acompañen el juego y orienten experiencias enriquecedoras que potencien su desarrollo.

d) Seguridad y protección.

En este componente, MT buscó fortalecer las capacidades de las familias y las comunidades y realizar un acompañamiento directo para fortalecer la prevención de cualquier forma de violencia.

Por otro lado, dichos componentes se materializarían en algunos principios orientadores y estrategias, tales como: atención receptiva y cambio cultural; nadie se queda atrás: seguimiento nominal y comunitario; operación territorial: priorización de 90 cantones a nivel nacional; paquete integral de servicios: acción intersectorial en los primeros 1.000 días y hasta los 5 años de edad y consejería familiar mediante nuevas modalidades de atención (STPTV 2018).

Con estos cuatro componentes y con los principios orientadores y estrategias, MT buscó cumplir con cuatro metas mencionadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (STPTV 2018, 23):

- Reducir de 24,8% al 14,8% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años
- Reducir de 23,9% al 13,2% la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años
- Aumentar del 46,4% al 64% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida
- Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de primera infancia

La MT, al ser concebido como un programa para potenciar el desarrollo de la primera infancia, ancló su estructura a la Subsecretaría de DII del MIES y comenzó su implementación con algunos cambios a las modalidades de atención tradicional CNH y CDI. El primer cambio fue la población objetivo: la atención seguiría siendo para NN hasta 5 años, pero con mayor énfasis en la atención a NN hasta 3 años y se añadió a mujeres embarazadas como usuarias de la atención. Además, el servicio tenía que estar dirigido a la población más pobre y vulnerable, por ello, el primer requisito para el ingreso sería subir los datos a la APP Ficha de Vulnerabilidad y cumplir con el puntaje. El segundo cambio fue la creación de mesas técnicas en 90 cantones priorizados, seleccionados por tener necesidades básicas insatisfechas, altos índices de pobreza por consumo, prevalencia de desnutrición, falta de acceso a agua segura, etc. El tercer cambio fue implementar un nuevo paradigma de DII que

cumpla con derechos y servicios por medio de la ejecución de un paquete de servicios. El cuarto cambio fue la implementación de un paquete integral de atenciones.

Como se menciona en el documento de MT (STPTV 2018), la esencia de la intervención es efectuar un paradigma basado en el cuidado con ternura que considera lo emocional, físico, cognitivo y social como aspectos inseparables e interdependientes. Desde esta perspectiva, el desarrollo infantil integral conjuga los ámbitos de salud, nutrición, aprendizaje temprano, juego, seguridad y protección; con base en el vínculo afectivo, atención receptiva e interacciones positivas. Para ello, el paradigma llama a una transformación social que fortalezca las estructuras familiares, comunitarias e institucionales que son las encargadas de brindar ambientes protectores a todo nivel.

El marco conceptual de MT se basa en la teoría ecológica de Bronfenbrenner (STPTV 2018). Esta teoría identifica cuatro niveles que influyen en el desarrollo de una persona, y MT vincula este desarrollo con las atenciones que NN deben recibir de su entorno. En lo individual se debe garantizar servicios que potencialicen habilidades, destrezas y competencias en NN. En el micro sistema o entorno más próximo compuesto por sus familias se debe implementar herramientas que faciliten su cuidado y crianza. En el meso sistema o entorno comunitario se debe garantizar condiciones favorables para una convivencia, promoviendo la organización y participación. Finalmente, en el meso y macro sistema correspondiente al ámbito normativo e institucional se debe propiciar las condiciones para la ejecución de políticas (STPTV 2018).

Esta base conceptual muestra al desarrollo infantil desde una mirada integral en la prestación de servicios y cumplimiento de derechos, pero también muestra a los NN como sujetos compuestos por aspectos emocionales, psíquicos y físicos. Esto obliga a que las instituciones públicas atiendan a NN como individuos integrales. Este nuevo paradigma se reflejó en la Norma Técnica CNH MT y CDI MT, las mismas que se implementaron a nivel nacional, no solo en los cantones priorizados como estaba pensado en un inicio. El cumplimiento del paquete de atenciones interinstitucional también debía ser cumplido a nivel nacional para cada NN de MT. A continuación, se detalla el paquete integral de atenciones:

Tabla 2.1. Paquete de atenciones señalado en la Ruta Integral de Atenciones Intersectorial (RIA)

Ruta Integral de Atenciones Intersectorial					
Institución	Mujer gestante	Recién nacido	0 a 12 meses	13 a 24 meses	25 a 48 meses

MIES	CNH, CDI y CCRA: Consejerías. Escuela de familia. BDH/BDHV. Acompañamiento familiar.	CNH, CDI y CCRA: Consejerías. Escuela de familia. BDH/BDHV. Acompañamiento familiar.	CNH, CDI y CCRA: Consejerías. Escuela de familia. BDH/BDHV. Acompañamiento familiar.	CNH, CDI y CCRA/atención-cuidado diario y consejería. Escuela de familia. BDH/BDHV. Acompañamiento familiar.	CNH, CDI y CCRA/atención-cuidado diario (hasta 36 meses) y consejería. Escuela de familia. BDH/BDHV. Acompañamiento familiar.
Registro Civil		Registro e inscripción de NN.			
MSP	Control prenatal, ganancia de peso, exámenes. Suplementos con hierro, ácido fólico. Accesoría nutricional. Planificación familiar. Prevención de violencia, maltrato y drogodependencia.	Atención al parto. Tamizaje neonatal. Atención Integral niño sano. Planificación familiar. Asesoría nutricional.		Control integral en la salud para la edad. Vacunas. Suplementos micronutrientes. Consejería en lactancia materna, alimentación complementaria, higiene y agua segura.	Control de salud. Suplementos micronutrientes. Consejería en alimentación, higiene y agua segura.
MINEDUC	Todos ABC. Referencia control embarazo.				Educación inicial (a partir de los 37 meses). Servicios de atención familiar para la primera infancia y SAFPI (no institucional).
MAG	Seguridad alimentaria.				
GAD, MIDUVI, SENAGUA	Acceso a servicios básicos, vivienda.				

CCPD	Garantizar el cumplimiento de los derechos con enfoque de igualdad.
------	---

Fuente: Elaborado por la autora a partir de la RIA detallada en las Normas Técnicas CNH MT y CDI MT.

2.3. Descripción de instrumentos NATO en la Intervención Emblemática Misión Ternura

Esta sección describe los instrumentos de políticas adoptados en la Misión Ternura. Estos instrumentos son las evidencias que muestran las inconsistencias, incongruencias o incoherencias que existió en la implementación de la misión. Para lo cual, este apartado está dividido en cuatro partes que obedecen a la taxonomía NATO (nodalidad o información, autoridad o regulación, tesoro o finanzas y organización) de Hood. Cabe señalar, que hay instrumentos que pueden ser clasificados en más de una categoría NATO. Por lo cual, para la clasificación de los instrumentos se ha analizado su origen, su objetivo y su relación con la MT.

2.3.1. Nodalidad o Información

Para la implementación de MT, se crearon cuatro principales herramientas informáticas que buscaron facilitar la labor en la ejecución del programa y en la coordinación intrasectorial e intersectorial.

- “APP Ficha de Vulnerabilidad”, es una herramienta para uso de funcionarios/as de primera línea (educadores/ras que implementan las modalidades de atención), quienes tienen dentro de sus funciones realizar una búsqueda activa de NN y mujeres embarazadas para brindar la atención. El objetivo de la APP fue dar una herramienta donde se registre los indicadores de vulnerabilidad que enfrenta la población objetivo y sus familias. Cada una de estas variables tiene un valor específico, es decir, si un NN o mujer embarazada enfrenta algunas vulnerabilidades su puntaje será mayor. El puntaje determina el ingreso a la atención, sea a la modalidad CNH o CDI. Este requisito fue indispensable en la medida en que la atención estaba destinada únicamente a población en pobreza, pobreza extrema y/o vulnerabilidad.
- Aplicativo Web Sistema de Seguimiento Nominal, en principio tuvo como objetivo que las organizaciones encargadas de implementar el paquete de atenciones utilicen una plataforma unificada de información que pueda monitorear y evidenciar las atenciones, medir los avances de la población objetivo y dar alertas si mujeres embarazadas o NN no están

recibiendo las atenciones obligatorias. Esto genera un control de las instituciones a las atenciones efectivas o no que implementan funcionarios/as de primera línea. Este registro al ser nominal tiene que ser llenado con la información y atención individualizada de cada mujer embarazada o NN atendidos.

Este instrumento se ejecutó de manera parcial respecto a la planificación inicial. En la práctica, la plataforma fue elaborada de manera separada por cada una de las instituciones (MIES y MSP) y el seguimiento de los datos y la población objetivo también fue aislada. Si bien cada ministerio comparte información entre sí y dan alertas para que un NN o mujer embarazada sea atendido, no es un sistema que permite un manejo unificado de la información. En el caso del MIES, la información acerca de las consejerías y la asistencia se registra una vez a la semana por cada usuario/a⁶, lo que busca garantizar información actualizada.

- Documento Intervención Emblemática Misión Ternura, es un instrumento elaborado por la STPTV en el 2017 que describe el marco programático y fundamentos conceptuales sobre los que está concebida la MT. En el documento se señala que la elaboración del mismo responde a un proceso conjunto entre las instituciones encargadas de brindar el paquete de servicios. Este enunciado da la idea de que la misión estuvo diseñada de manera coordinada desde un comienzo.

Cabe mencionar que previo a la implementación de MT, las modalidades tradicionales CNH y CDI utilizaban otros sistemas informativos informáticos y manuales con el objetivo de registrar asistencias, atenciones, entre otros fines. Algunos de ellos continúan en vigencia, pero se considera relevante mencionar el siguiente:

- Sistema Integrado de Información del MIES (SIIMIES), se utiliza para llevar un control del número de NN atendidos, las asistencias y los logros obtenidos. Este sistema es manejado internamente por todas las subsecretarías adjuntas al MIES. Los datos que arrojó el sistema fueron importantes para la MT, previo a su implementación, porque con ellos se tomaron algunas decisiones.

⁶ No existe un documento oficial de este instrumento; sin embargo, la información se obtuvo de dos videos de YouTube acerca de un taller de capacitación por parte de funcionarios del MIES de Planta Central hacia los territorios. Además, se ha tomado un artículo de prensa oficial emitidos por el MSP y anclado a su página web oficial, el link se lo puedo encontrar en la bibliografía.

2.3.2. Autoridad o Regulación

Para la implementación de MT se crearon cuatro principales herramientas de regulación que buscaban facilitar la labor en la ejecución del programa y en la coordinación intrasectorial, intersectorial e intergubernamental.

- Decreto Ejecutivo No. 011 emitido en el 2017, dicta la creación de la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida y sus principales atribuciones y funciones.
- Decreto Ejecutivo No. 465 emitido en el 2018, es un documento corrector del Decreto Ejecutivo N.11, en el cual se dicta la creación de las misiones: Misión Ternura; Impulso Joven, Menos Pobreza, Más Empleo; Mis Mejores Años; Casa para Todos y Las Manuelas.
- Norma Técnica CNH MT y Norma Técnica CDI MT, son instrumentos que brindan directrices normativas, procedimentales y detallan el paradigma teórico acerca de la implementación de las modalidades de atención. Además, detallan el paquete de atenciones en la Ruta Integral de Atenciones Intersectorial (RIA) que cada usuario/a debe recibir. Si bien estas normas técnicas son independientes, se las unificó porque el objetivo es dar un análisis general de las dos y no describirlas o analizarlas por separado. Cabe señalar que fueron consideradas un documento de autoridad porque son de cumplimiento interno obligatorio.
- Decreto Ejecutivo No. 1211 emitido en el 2020, se decretó la implementación “Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición” con el objetivo de prevenir la desnutrición crónica a través de la ejecución del “paquete priorizado” de servicios por parte del MIES, MSP, MINEDUC y Registro Civil. En el documento se enumeran los servicios que cada institución brindará a la población objetivo. La implementación de dicho paquete será monitoreada nominalmente, es decir, un seguimiento a cada usuario/a de los servicios. Se menciona que el Seguimiento Nominal será el mecanismo que controle la implementación del paquete de atenciones. Por ello, cada institución elaborará una plataforma intersectorial con interoperabilidad con su respectivo modelo de gestión que, a más de realizar un seguimiento, tendrá como finalidad dar alertas de mujeres embarazadas y NN sin atenciones.

Como disposición general, el decreto señala que el ente rector de Planificación Nacional debe brindar asesoría a los GAD en temas de salud, agua y saneamiento de sus Planes de Ordenamiento Territorial. Y como disposición transitoria solicita al Comité interinstitucional de Agua Segura y Saneamiento para Todos realizar una propuesta de incentivos para los GAD, como mecanismo de estímulo de desempeño ante la reducción de la desnutrición infantil.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND) brinda el preámbulo a la creación de la MT. Este documento puede ser categorizado como un instrumento de información porque muestra un marco programático de acción pública del gobierno hacia la ciudadanía. Sin embargo, también puede ser considerado un instrumento de autoridad porque es aprobado mediante resolución legal, está sujeto a seguimiento de Contraloría y contiene directrices de ejecución a la política pública general que son de cumplimiento obligatorio para las carteras de Estado pertinentes. Por lo cual, para el análisis de la presente tesina se categoriza como un instrumento de autoridad.

- Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (PND), estableció el marco operativo de acción y directrices de la política pública nacional del gobierno del presidente Lenin Moreno. En este documento se menciona que el Eje 1: Derechos para todos durante toda una vida, Objetivo 1: Garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; “la garantía de este derecho se logrará con acciones coordinadas y articuladas entre: el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Ministerio de Educación, la Secretaría del Agua y el Ministerio de Agricultura y Ganadería” (STPTV 2018).

Cabe señalar que, previo a la implementación de la MT, la política pública de DII contaba con un marco legal que sustentaba su existencia. Se considera importante describir los instrumentos de regulación nacional e internacional más relevantes, los mismos que reglamentan y priorizan la atención que brindamos a la primera infancia. Para el análisis únicamente se describirá tres instrumentos.

- Convención sobre Derechos del Niño, es un instrumento internacional que establece a niñas y niños como sujetos de derechos y dicta el principio rector de interés superior del niño que asegura atención prioritaria. Este principio fue ratificado por el Estado ecuatoriano en su Constitución. Por lo cual, se considera como un instrumento de autoridad que contextualiza la importancia nacional e internacional de la niñez y como las políticas nacionales en esta materia lo adoptan como principio rector.

- Constitución de la República del Ecuador (CRE), a más de señalar el interés superior del niño, en los artículos 45 y 46 establece y enumera los derechos y servicios que deben ser garantizados por el Estado, la familia y la sociedad, los mismos que tienen por objetivo dar lineamientos acerca de la protección integral de sus derechos.

- Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, esta normativa es importante porque la atención a la primera infancia implementada desde las modalidades CNH y CDI tradicionales y MT parte de este instrumento jurídico que en el artículo 40 menciona al desarrollo infantil como un proceso de acompañamiento que desarrolla habilidades desde los 3 años de vida. Este lineamiento está específicamente dirigido a los CDI que atienden NN hasta los 5 años.

2.3.3. Tesoro o Finanzas

Para la implementación de MT existieron dos principales fuentes de financiamiento.

- Presupuesto General del Estado, este instrumento es uno de los más importantes para la implementación efectiva de toda política pública. Para el análisis se seleccionó información oficial de Informes de Rendición de Cuentas del MIES desde el 2018, siendo el año en que la misión se implementó, hasta el año 2020 que fue un año de cierre para el gobierno del presidente Lenin Moreno y comenzó la ejecución de la Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición. Se decidió seleccionar el presupuesto general de la Subsecretaría de DII, considerando que la MT se implementó a nivel nacional a través de las modalidades CNH MT y CDI MT; y no solo en los cantones priorizados, como estuvo pensado en principio.

Tabla 2.2. Presupuesto general y usuarios atendidos de la subsecretaría de DII 2018, 2019 y 2020

Año	Presupuesto comprometido	Presupuesto ejecutado	Número de usuarias/os atendidos/das	Inversión aproximada por usuarias/os atendidos/das ⁷
2018	194.053.510,58 ⁸	182.153.117,09	264.257 ⁹	689,30
2019	187.502.650,66	183.841.396,90	287.801	638,78

⁷ Cálculo aproximado realizado por la autora con base en el presupuesto ejecutado y el número de usuarios/as atendidos/as. Cabe mencionar que es un ejercicio de aproximación, considerando que el número de usuarios/as varía mensualmente y que el presupuesto es generalizado. En la práctica se creó que el gasto por usuario/a es mayor en los CDI donde existe entrega de refrigerio, gasto en servicios básicos, infraestructura, etc.

⁸ El dato corresponde al presupuesto codificado, no se pueden tener información del presupuesto comprometido.

⁹ El dato corresponde al número de usuarios/as CNH y CDI tradicional a diciembre del 2018, previo a la implementación nacional MT. Se desconoce si están sumados usuarios/as MT; en el Informe de Rendición de Cuentas 2018 se indica que el número de usuarios/as MT es de 96.475. Se ha decidido colocar únicamente usuarios/as CNH y CDI tradicional para no duplicar información.

2020	158,489,644.08	137,152,849.92	289.967	472,99
------	----------------	----------------	---------	--------

Fuente: Elaborado por la autora a partir de los Informes de Rendición de cuentas 2018, 2019 y 2020.

Los datos muestran que en el 2018 y 2019 el presupuesto ejecutado fue estable (con cambios mínimos). Desde agosto del 2018 los informes muestran una reducción de usuarios/as atendidas/dos en las modalidades CNH y CDI tradicionales; esto puede ser explicado por la implementación de MT considerando que en un inicio no existió un medio de registro y verificación de usuarios/as. Por ello, es posible que el número de usuarios/as faltante estén registrados en MT. Así mismo, la inversión por usuario/a tuvo una variación relativamente pequeña de 50,52 dólares.

Sin embargo, en el 2020 existe una disminución importante del presupuesto ejecutado de 46,688,547.00 respecto al 2019. Esto llama la atención considerando que existió un aumento en el número de usuarios/as atendidos de 2.166 frente al 2019. Se desconoce el motivo de la reducción de presupuesto y el aumento de usuarios/as, quizá la explicación sea por la atención virtual que se recibió en el contexto de pandemia por el COVID-19. Esta reducción en presupuesto afectó la inversión por usuario/a considerado que se redujo en 165,79 dólares aproximadamente en comparación con el 2019.

- Proyecto BID MIES Misión Ternura, fue el segundo instrumento más importante de inversión en la MT. Si bien no se pudo encontrar un documento oficial suscrito por las partes interesadas, se tomó información de un documento anexo al Informe de Rendición de Cuentas del 2020 que detalla que el proyecto denominado “Fortalecimiento, ampliación e innovación de los servicios de Desarrollo Infantil Misión Ternura” tiene como objetivo estratégico incrementar el acceso y calidad de los servicios de inclusión social con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en pobreza y vulnerabilidad con un monto de 25.730.763,46 (MIES 2020). En dicho documento se encuentra un link que remite al documento completo del proyecto aprobado por SENPLADES. Este documento describe que el monto será destinado a la contratación de personal, compra de material didáctico, equipamiento, material edu-comunicacional, consultorías, investigaciones, etc.

2.3.4. Organización

Para la implementación de MT se crearon cinco principales herramientas de organización que buscaban facilitar la labor en la ejecución del programa y en la coordinación intersectorial e intergubernamental.

- Comité Interinstitucional Plan Toda una Vida, tuvo como objetivo aprobar algunos instrumentos elaborados por cada misión para su funcionamiento y articular un proceso intersectorial para el cumplimiento de las misiones.
- Memorando Nro. MIES-SDII-2018-0353-M y Memorando Nro. MIES-SDII-2018-0880-M emitidos en el 2018 por parte de la subsecretaria de DII dirigido a las coordinaciones zonales y distritales del MIES. Adjunto a los memorandos se compartió un documento denominado “Metodología de Trabajo” que describe la metodología para la conformación de mesas técnicas cantonales en los 90 cantones priorizados y la metodología para realizar brigadas de búsqueda activa de la población objetivo. A este documento metodológico se añade como anexo un formato de informe de lanzamiento de las mesas técnicas.

Los memorandos pueden ser considerados como instrumentos de información, sin embargo, se han colocado como instrumento de organización porque brindan directrices de cumplimiento obligatorio hacia las localidades del MIES respecto a la organización del primer proceso de implementación de la MT.

- Mesas Técnicas Cantonales MT (Actas y Acuerdos o Compromisos), fueron implementadas en el 2018 y están concebidas como instancias para la articulación intersectorial e intergubernamental donde las diferentes instituciones compartan información, elaboren planes de trabajo y coordinen acciones para la implementación efectiva del paquete de atenciones. A través de estas instancias los funcionarios/as del MIES a nivel territorial tenían como objetivos: convocar a las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil; promover su compromiso y cumplimiento de los acuerdos; dar seguimiento a los mismos y promover el liderazgo de gobiernos locales en el cumplimiento de derechos y servicios. De hecho, en un comienzo se esperaba que los gobiernos locales (municipios de los 90 cantones priorizados) lideraran estos espacios, pero esta estrategia no resultó efectiva y se decidió que el MIES tutelara las mesas.
- Acuerdo Interministerial No. 0272 emitido en el 2018 y suscrito entre el MIES y el MSP, tiene por objetivo acordar acciones interinstitucionales articuladas para fortalecer la atención a mujeres embarazadas y NN menores de 3 años. Las dos instituciones acuerdan

compartir información acerca de la población objetivo que no cuente con una de las dos atenciones y remitir a la institución pertinente. Dicha información se compartirá en las mesas técnicas cantonales. El objetivo último del acuerdo fue implementar de manera conjunta y coordinada el paquete de atenciones por parte de las dos organizaciones.

- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MIES y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC), tuvo como objetivo implementar un proceso de cedulación gratuita a un número determinado de NN, siendo este un derecho que se contempla en el paquete de atenciones. Cabe señalar que no se encontró información oficial de este convenio; sin embargo, existen artículos de prensa oficiales ubicados en la página web del MIES que se refieren a dicho convenio¹⁰.

La MT al anclarse al MIES y puntualmente a la Subsecretaría de DII estuvo regida por el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIES con el organigrama y funcionarios/as pre establecidos en el MIES, tanto de Planta Central como de territorio. Sin embargo, para la implementación de MT se contrataron funcionarios adicionales tanto en Planta Central como en territorio, y se crearon nuevos perfiles como coordinadores zonales y distritales MT.

- Acuerdo Ministerial N° 000080 Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIES emitido en el 2015, este instrumento orienta la organización estructural central y territorial de los funcionarios/ as del MIES. Cada Subsecretaría del MIES, en particular la Subsecretaría de DII cuenta con analistas en planta central que realizan un seguimiento y evaluación a la implementación de la política de DII en territorio.

Finalmente, se considera importante nombrar al PIANE que no es un documento creado por la MT, pero su elaboración se alineó a la misma y al Plan Toda una Vida.

- Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025 (PIANE), es un documento elaborado por el MSP que se emite a partir del PND 2017-2021. En el documento se detallan objetivos diferentes a los de la MT y los paquetes de atenciones están enfocados para la población en general de todos los rangos de edad, desde la gestación hasta los adultos mayores, pero señala que la atención será prioritaria para NN hasta 3 años y mujeres embarazadas. Se considera que este documento puede ser un instrumento de autoridad a nivel

¹⁰ En la bibliografía se puede evidenciar los links de los artículos de prensa oficial emitidos por el MIES.

intrasectorial, pero en relación a MT se considera un instrumento de organización al detallar los servicios relacionados con usuarios/as de MT.

Capítulo 3. Déficit de un adecuado DII enfocado en la primera infancia, un problema complejo abordado con políticas fragmentadas

En esta sección se analiza la congruencia de los instrumentos NATO de la MT a partir del modelo teórico de Cejudo y Michel para resolver la fragmentación de las políticas. Esto con el objetivo de evidenciar los factores que determinaron o influyeron en la falla de implementación de la MT en el período 2017-2020 en Ecuador. Con este análisis se busca probar que la MT falló en su implementación por insuficiencia o por carencia tanto de coordinación, como de coherencia e integración y, como consecuencia, no se brindaron condiciones óptimas para un trabajo integral que es lo que se requiere para cumplir con los resultados esperados (dar solución a un problema complejo).

Para este análisis se describirá únicamente los instrumentos de MT que fueron pensados y creados para generar relaciones externas (entre políticas), y se ha dejado de lado instrumentos de uso interno. Los instrumentos seleccionados se clasificarán en cada nivel de los tres elementos y se argumentará su clasificación. Además, se debe considerar, que el análisis se basa en la noción de complejidad del problema que significa el adecuado desarrollo en la primera infancia.

Dada esta complejidad, este apartado está dividido en tres subsecciones que responden a los elementos del modelo teórico de Cejudo y Michel: coordinación, coherencia e integración. Cada una de estas subsecciones se divide en tres partes que corresponden a los niveles que cada elemento alcanza: nivel mínimo, nivel medio y nivel máximo. En cada uno de estos niveles se detallarán los instrumentos que corresponden según el análisis.

3.1. Coordinación

La coordinación es el proceso en que diferentes organizaciones definen tareas, responsabilidades y comparten información con el objetivo de resolver un problema complejo. Estas organizaciones pueden ser instituciones sectorizadas y homogéneas (jurídicamente) como ministerios u organismos de niveles de gobiernos diferenciados como municipios.

- Nivel mínimo de coordinación

En este nivel ingresa el instrumento de regulación: Decreto Ejecutivo No. 465 que dicta la creación de las misiones (Misión Ternura; Impulso Joven, Menos Pobreza, más empleo; Mis

Mejores Años; Casa para Todos y Las Manueles). Este instrumento fue pensado y creado para una coordinación entre misiones y entre otras instituciones públicas, considerando que las intervenciones están ancladas al PTV que son de cumplimiento obligatorio. Sin embargo, las misiones se ejecutaron de manera independiente y separada, con sus propios instrumentos y objetivos. Existió un intercambio de información frecuente, se articulaban entre ellas para casos puntuales, pero no se configuraron para brindar un servicio unificado. Cada misión tomó sus decisiones sobre sus propios objetivos.

- Nivel medio de coordinación

En este nivel hay dos principales espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental.

El primer espacio de coordinación (de tipo directivo) es el Comité Interinstitucional PTV que tuvo como finalidad “coordinar y articular las políticas, lineamientos y acciones que permitan la implementación del PTV, sus misiones y programas” (Decreto Ejecutivo N.465 2017); esto en concordancia con el PND 2017-2021. En este espacio las organizaciones que participaron del Comité Interinstitucional PTV (MIES, MSP, MINEDUC, SEMPLADES, MIDUVI, MEF, secretaría de la política y delegado de la presidencia) definieron actividades y responsabilidades para cumplir con el PTV y sus misiones (que fue su objetivo común). Cabe señalar que este objetivo fue impuesto desde el ejecutivo a través de decretos. En este espacio, existió un intercambio de información fluido entre las instituciones participantes. Sin embargo, esta información fue utilizada por cada institución para la toma de decisiones independientes sobre sus propios objetivos organizacionales y sus propios recursos, esperando que las actividades que cada organización realice contribuyeran al cumplimiento del objetivo común.

En este espacio, las decisiones se toman en el nivel jerárquico (comité) y descienden a cada institución y a los niveles locales. En muchas ocasiones estas decisiones chocaban con las limitaciones que existen en territorio, lo que impidió un cumplimiento efectivo de las actividades. Este criterio de decisión Top-Down tuvo dos inconvenientes. Primero, dentro Comité Interinstitucional PTV no participaron instituciones importantes que pueden aportar a enfrentar la deficiencia en el desarrollo infantil, como: MAG, SENAGUA, municipios, etc. que pudieron contribuir con la ejecución de servicios como: alcantarillado, agua potable y seguridad alimentaria (siendo factores decisivos para superar la desnutrición infantil). Segundo, el hecho de que los decretos tengan un cumplimiento obligatorio no es una garantía

de un desempeño efectivo de los servicios y derechos porque la mayoría de instituciones públicas, sean o no parte del comité, no recibieron recursos ni instrumentos adicionales para el cumplimiento del objetivo común.

El segundo espacio de coordinación (de tipo territorial) son las Mesas Técnicas Cantonales MT que se concibieron y crearon a partir del Decreto Ejecutivo No.456 y del documento de Intervención Emblemática MT. Estos dos documentos establecen a la intervención MT como un proceso de trabajo interinstitucional donde cada institución tiene la obligación de garantizar un paquete de atenciones para cada usuario/a de la MT. La creación de estas mesas se centró en los 90 cantones priorizados y su constitución estuvo a cargo de los distritos del MIES, quienes decidían a que instituciones convocar. Hubo obligatoriedad en convocar a las instituciones que eran parte del Comité Interinstitucional PTV, como: MSP, MINEDUC, MIDUVI; pero la consigna también fue promover la participación de otras instituciones importantes, como: municipios, gobiernos provinciales, SENAGUA, MAG, Registro Civil, Consejos y Juntas cantonales para la igual de derechos, Juntas de agua, entre otras e instituciones de la sociedad civil. En el lanzamiento de las mesas técnicas se firmó un acta de conformación y en cada reunión se firmó un acta de compromiso de cumplimiento de acuerdos para garantizar el paquete de atenciones. Cabe señalar que dichos documentos no son vinculantes, lo que limitó la capacidad de ejercer presión para el cumplimiento de acuerdos.

Cada una de las organizaciones participante de las Mesas Técnicas Cantonales contribuyó desde sus objetivos y actividades independientes con la ejecución de la MT. Si bien los decretos son instrumentos de regulación obligatorio, no son instrumentos suficientes para garantizar las atenciones. Si no existen recursos e instrumentos compartidos y suficientes entre las instituciones, los servicios no serán universales para cada usuario/a, sino que los servicios serán entregados de manera parcial y sesgada (estarán sujetos a los criterios de prioridad de los funcionarios). En las Mesas Técnicas el intercambio de información fue fluido y existió un trabajo conjunto con los recursos disponibles. Sin embargo, cada organización decidió de manera independiente sobre sus propios instrumentos y objetivos, esperando que sus actividades contribuyeran al objetivo común. Este proceso no cumplió con los derechos y servicios al 100% de usuarios/as del servicio de DII.

Ni el Comité Interinstitucional PTV, ni las Mesas Técnicas Cantonales MT contaron con un ente rector con poder de decisión vinculante. Si bien, las relaciones que se establecieron fueron obligatorias al ser dictadas por decretos ejecutivos para dar cumplimiento al PTV y al

PND, esta obligatoriedad fue más simbólica que efectiva. Como menciona Covarrubias, existen instituciones homogéneas a nivel jurídico pero heterogéneas a nivel político, como es el caso de los ministerios. Esto crea fricción en las relaciones e impide un trabajo intersectorial articulado. Esta fricción se acentúa en las relaciones intergubernamentales donde los niveles de poder político son marcados, como es el caso de los GAD y el Gobierno Central. En este escenario los tomadores de decisión y los órganos decisores deben mantener un liderazgo con componentes de participación y deliberación.

- Nivel máximo de coordinación

En este nivel no se clasificó a ningún instrumento. Si bien las organizaciones están formalmente obligadas a intercambiar información para dar cumplimiento al PTV y sus misiones (específicamente MT), la información es útil para que cada organización tome sus propias decisiones sobre sus propios recursos (no existen recursos compartidos). Además, el objetivo del PTV que fue “garantizar los derechos de las personas en todo su ciclo de vida” (Decreto Ejecutivo N. 11 2017), se evidencia como un objetivo ambiguo porque no especifica un problema público puntual a resolver. Esto hizo que las organizaciones trabajen de manera independiente con sus metas, objetivos, población objetivo y recursos (humano, financiero y programático).

En el caso de MT se considera que existió un esfuerzo de coordinación a nivel directivo y territorial que se materializó en instrumentos. Sin embargo, en los espacios de coordinación se evidenciaron limitaciones que no podían ser superadas por las carteras de Estados de nivel ejecutor. Estas limitaciones requieren de un ente rector que tome decisiones sustantivas sobre el diseño de las políticas; esta labor no corresponde al proceso de coordinación (Cejudo y Michel 2017). A pesar de que exista coordinación, la fragmentación ente políticas continúa. Como mencionan los autores, la coordinación puede resolver los desafíos que se enfrenta al implementar un conjunto de políticas; pero para resolver problemas complejos se requiere que los diseños de dichas políticas sean consistentes entre sí (no se superpongan, sino que se potencien) (Cejudo y Michel 2017). Para ello es necesario un proceso de análisis intenso de las políticas que genere coherencia.

3.2. Coherencia

La coherencia es el proceso del diseño de políticas donde los objetivos, instrumentos y población objetivo obedecen a un objetivo común. Esto quiere decir, que no solo basta con que diferentes políticas sean efectivas al implementarse por separado, sino que puedan

armonizarse para no dejar vacíos, ser redundantes u obstaculizarse ente sí, con el objetivo de solventar un problema complejo.

- Nivel mínimo de coherencia

En este nivel se clasifica al instrumento de autoridad: Decreto Ejecutivo No. 465 con la creación de las misiones (Misión Ternura; Impulso Joven, Menos Pobreza, más empleo; Mis Mejores Años; Casa para Todos y Las Manuelas). Se debe tomar en cuenta que cada misión se ejecutó de manera simultánea sin interferirse para dar cumplimiento a un objetivo común ambiguo “garantizar los derechos de las personas en todo su ciclo de vida” (Decreto Ejecutivo N. 11 2017). Si bien, cada misión fue concebida para generar un trabajo conjunto, esto no fue posible porque cada una tuvo sus objetivos, instrumentos y su propia población objetivo propios. En algunos casos puntuales pudieron articularse, pero a nivel general no se dio una coherencia que solvente al inadecuado desarrollo en la primera infancia (como problema complejo).

- Nivel medio de coherencia

En este nivel ingresan la mayoría de instrumentos de la MT: las normas técnicas CNH MT y CDI MT, el acuerdo ministerial MIES-MSP, el convenio MIES- DIGERCIC, las mesas técnicas cantonales y el sistema de Seguimiento Nominal. Estos instrumentos fueron pensados y creados para brindar un servicio integral por medio de la implementación de un paquete de atenciones. El mismo que sería ejecutado por las organizaciones correspondientes a cada servicio, complementándose entre sí. Sin embargo, hay que considerar que tanto el objetivo, como la población objetivo son aspectos impuestos a las organizaciones ejecutoras. Es decir, no se elaboran en un proceso de construcción de su diseño. Esto ocasionó dos incongruencias (falta de articulación entre fines y medios) que explican incoherencias entre las políticas.

La primera incongruencia está relacionada con la población objetivo: cada institución pública cuenta con su propia población objetivo. Así mismo, la segunda incongruencia está relacionada con los objetivos: cada institución cuenta con sus propios objetivos. Tanto la población objetivo como los objetivos son aspectos que se contemplan en instrumentos legales (que son la razón de ser de cada institución) basándose en la noción de especialización sectorial de la NGP; ésta promueve una diferenciación marcada para ser eficientes. El momento que se obliga a cambiar o priorizar nuevos objetivos o población objetivo estos

nuevos aspectos entran en contradicción o conflicto con lo establecido y se crean incongruencias entre fines y medios.

A manera de ejemplo, por un lado, la MT tuvo por objetivo implementar un paquete integral de atenciones a NN y mujeres embarazadas en pobreza y extrema pobreza. Por otro lado, el Registro Civil tiene por objetivo realizar un registro, inscripción o cedulación a la población general. El Registro Civil cuenta con algunas agencias de atención a nivel nacional para inscripción de nacimiento de nacidos vivos (sin costo), con ese documento NN pueden acceder a la cedulación (con un costo), cuando lo requieran. Sin embargo, la mayoría de recién nacidos que viven en condición de pobreza y dispersión geográfica no son registrados (por múltiples razones) y al no contar con recursos tampoco pueden costear la cedulación. Esto muestra la incoherencia entre políticas, y cómo el objetivo de MT se limitó su cumplimiento al no tener concordancia con los instrumentos que dependen de otra política u otra institución.

Esta incoherencia entre objetivos y población objetivo genera incongruencias con la implementación de instrumentos. Al carecer de recursos comunes, cada organización brindó el servicio con los recursos disponibles. Pero esto hace que los instrumentos no sean suficientes y dejen vacíos en la atención. Esta falta de recursos y articulación entre instrumentos de políticas también creó inconsistencias (articulación entre instrumentos) en la ejecución. Las inconsistencias se dan en la duplicación de instrumentos y atenciones entregadas. Por ejemplo, el PIANE y las Normas Técnicas CNH MT y CDI MT duplican la atención brindando asesorías de salud, entornos saludables y lactancia a la misma población objetivo (mujeres embarazadas y familias con NN hasta 5 años). Esto puede ser visto como un refuerzo, pero hay que preguntarse si la atención reforzada está llegando a la población que más lo necesita o se está concentrando en población que no se encuentra en pobreza y pobreza extrema.

Este análisis muestra que las políticas no solo son insuficientes y dejan vacíos, sino que se duplican en recursos y esfuerzos. Además, esta falta de coherencia entre objetivos, instrumentos y población objetivo puede dejar de lado a usuarios/as que requieren la atención considerando que la complementaría es solo subjetiva y no efectiva.

- Nivel máximo de coherencia

En este nivel no se identifica ningún instrumento. Las políticas, programas e instituciones pueden parecer complementarias en algunos instrumentos, pero en la ejecución se evidencian

inconsistencias e incongruencias entre objetivos, instrumentos y población objetivo. A esto se suma una falta de recursos compartidos para un objetivo común. Las políticas no se complementan y no son suficientes para garantizar una atención integral. Puede existir el compromiso de dar prioridad a intervenciones emblemáticas, pero esta prioridad no es una garantía de un cumplimiento total de derechos y servicios.

El proceso de diseño de políticas no solo requiere expertos que puedan calzar de manera coherentes objetivos, instrumentos y población objetivo entre varias políticas. Como señalan Cejudo y Michel, los diseños pueden requerir ajustes en el proceso de ejecución. A más de expertos es necesario un órgano decisor que lidere el proceso hacia un objetivo común claro, y que cuente con poder de cambio. Para ello aparte del proceso de coordinación y coherencia es necesario contar con un proceso de integración.

3.3. Integración

La integración como un proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas para resolver un problema complejo. Esta sección mostrará la clasificación de los instrumentos de MT en los niveles de integración, considerando como base el argumento de que la falta de un adecuado desarrollo infantil integral enfocado en la primera infancia es un problema complejo.

- Nivel mínimo de integración

La MT y sus instrumentos están clasificados en este nivel de integración y se considera que estos tuvieron un cambio incremental, como menciona Ordoñez-Matamoros “[...] la decisión se da dentro de las fronteras del status quo” (Ordoñez-Matamoros 2013, 45). En consecuencia, los cambios tuvieron cabida en dos ámbitos, uno de nivel directivo y otro de nivel sectorial-territorial.

Respecto al nivel directivo, la MT fue concebida y ejecutada como parte de un conjunto de misiones que buscan dar cumplimiento al PTV y al PND. Estos instrumentos describen un objetivo ambiguo que quiere mostrarse como una atención integral al incluir una amplia población objetivo (primera infancia, jóvenes, adultos y adultos mayores). Sin embargo, ninguno de estos instrumentos se enfocó en solucionar la falta de un adecuado desarrollo infantil como un problema complejo. Al existir esta directriz ambigua, el Comité Interinstitucional PTV actuó en función de ello, los seguimientos y coordinación tenían que estar enfocados en todas las misiones y la aprobación de instrumentos tuvo el mismo enfoque. Es decir, no fue un órgano decisor que unifique o evalúa programas y elabore diseños

coherentes para dar cumplimiento a un objetivo común, sino que apenas aprobó cambios incrementales.

Respecto al nivel sectorial-territorial, al no tener un objetivo común claro, el resto de instrumentos realizaron cambios operativos o actualización de contenido de los mismos. Estos cambios, al darse a nivel sectorial-territorial, estuvieron limitados a paradigmas y estructuras tradicionales reproducidas por actores con sistemas de rutinas, creencias y culturas que han generado una herencia institucional o “dependencia del sendero” (Ordoñez-Matamoros 2013). Esta dependencia, que crea cambios incrementales, se puede observar en cada elemento de la taxonomía NATO, ejemplificados en cuatro grupos:

Primero, información: El sistema de Seguimiento Nominal buscó superar al SIIMIES con un seguimiento usuario/a. Sin embargo, al momento se utilizan los dos instrumentos, lo que duplica el trabajo y será necesario evaluar si esta duplicidad de trabajo compensa con el cumplimiento de la atención por parte del MSP y Registro Civil. El Documento Intervención Emblemática Misión Ternura promovió un cambio de paradigma importante dentro de las modalidades tradicionales CNH y CDI. Sin embargo, la noción de un cuidado y atención con ternura, no trascendió a otras organizaciones, como fue su objetivo.

Segundo, regulación: las Norma Técnica CNH MT y Norma Técnica CDI MT materializaron el nuevo paradigma y la obligatoriedad del paquete de atenciones interinstitucional. Sin duda el cambio de paradigma se formalizó; sin embargo, al ser un proceso impuesto atravesó resistencia a nivel territorial para concientizarlo e implementarlo. El cambio incremental también se evidencia en un paquete de atenciones interinstitucionales formalizado en instrumentos de autoridad, organización e información, pero en la práctica no se efectivizaron para cada usuario/a.

Tercero, finanzas: el presupuesto general del Estado (gasto subsecretaría de DII) en el primer año de ejecución aumentó por la implementación de la MT, pero después se mantuvo. El préstamo del BID aportó un monto importante, sin embargo, los objetivos de gasto fueron los tradicionales: personal, material didáctico, equipamiento. Los gastos que resultan novedosos son: consultorías e investigación. Sería importante evidenciar si ese gasto tuvo sus frutos. Pero, si este instrumento no es manejado para una atención integral (desde diferentes sectores), quizá no tenga los resultados esperados.

Cuarto, organización: las Mesas Técnicas Cantonales MT fueron el espacio más importante de trabajo intersectorial e intergubernamental. Sin embargo, las decisiones tomadas en estos

espacios fueron simbólicas porque obedecieron a cambios operativos o acuerdos de intervención con los recursos disponibles. No existieron decisiones de alto nivel, pese a que se contó con la participación de municipios. En este grupo también se encuentran el Convenio de Cooperación entre MIES y Registro Civil, el Acuerdo Interministerial entre MIES y MSP y el PIANE. Los tres instrumentos obedecen a un cambio operativo que buscó generar atenciones conjuntas. Sin embargo, estos instrumentos no trascendieron porque no existió recursos para ello.

- Nivel medio de integración

Dentro de este nivel se clasificó al Decreto Ejecutivo No. 1211 como instrumento de regulación que evidencia una decisión política al dictar cambios operativos, administrativos, financieros y organizativos para algunas organizaciones. Este decreto visibiliza a la desnutrición crónica infantil como problema multicausal. Además, dictó el cumplimiento de un paquete de servicios implementado de manera interinstitucional, como: salud, educación, servicios básicos, entre otros. En estricto sentido, este instrumento tampoco menciona a la falta de un adecuado DII como un problema complejo, por lo que, no se profundizará en el análisis. Únicamente se refiere a este instrumento porque la desnutrición crónica es un problema relacionado con un inadecuado desarrollo en la primera infancia.

- Nivel máximo de integración

Los instrumentos MT, específicamente los instrumentos de autoridad no han sido clasificados en este nivel de integración por dos motivos. Primero, porque la noción de un inadecuado DII en la primera infancia como un problema complejo no trascendió a las acciones interinstitucionales e intergubernamentales. La idea se materializó únicamente en instrumentos de autoridad (vinculantes) de uso interno. Segundo, porque los instrumentos de autoridad y organización no fueron órganos decisores con poder y capacidad de modificar, eliminar o crear nuevos instrumentos y nuevas instituciones. Esto generó cambios incrementales y no estructurales.

Como menciona Cejudo y Michel, para que exista una integración en su máximo nivel, el proceso requiere tres instrumentos: marco de políticas, autoridad e información (Cejudo y Michel 2021). Estos tres instrumentos brindarían la mezcla de instrumentos idónea para la integración de políticas.

El primer instrumento, marco de políticas se refiere a implementar un nuevo enfoque de la política que inicie con la identificación y comprensión de un problema complejo, y el

reconocimiento de diferentes dimensiones que otorgaría responsabilidades a cada una de las partes. En el caso de la MT este nuevo enfoque no identificó al inadecuado DII en la primera infancia como un problema complejo. El marco de políticas debe, por un lado, obedecer a la instauración de un nuevo discurso que empodere de responsabilidades a nivel intrasectorial e intergubernamental; por otro lado, debe tener como fundamento una decisión política que se materialice en un instrumento de regulación.

El segundo instrumento, autoridad, se refiere a contar con un órgano decisor que ejecute el enfoque determinado por la decisión política inicial. Este órgano debe contar con un poder de decisión y acción sobre instituciones, sobre sus diseños y sobre sus instrumentos que mantengan la coordinación y coherencia con base en el nuevo encuadre y el nuevo objetivo común. El objetivo del órgano decisor es esta una función integradora que genera interdependencia entre políticas e instituciones para lograr un objetivo común (Cejudo y Michel 2021). Una vez que existe la decisión política y el órgano decisor, es necesario otorgar recursos y presupuesto a las diferentes instituciones responsables con el fin de tener una implementación integral. Además, las acciones que se generan deben tener un fuerte componente de liderazgo y negociación porque los procesos Top-Down encuentran limitaciones y resistencias. En el caso de la MT no existió ni la decisión política, ni el órgano decisor, ni recursos compartidos.

Finalmente, el tercer instrumento es la información que se entiende como la comunicación que debe mantenerse entre organizaciones y políticas con el objetivo de estar articuladas y que sus herramientas sean interdependientes. Se debe considerar que la información debe ser clara, oportuna y veraz porque de ella depende la capacidad del órgano decisor para tomar decisiones en pos de mantener el encuadre. En sistema de Seguimiento Nominal es el instrumento de información interinstitucional creado para compartir información. Sin embargo, está en discusión si la información realmente es oportuna y veraz.

Capítulo 4. Conclusiones y Recomendaciones

Se concluye que los factores que determinaron la falla de implementación de la MT son: primero, la mayoría de instrumentos de NATO de MT no estuvieron pensados para facilitar la coordinación intersectorial ni intergubernamental. Los instrumentos que sí estuvieron pensados para facilitar la colaboración externa llegaron a un nivel medio de coordinación, que no es suficiente. Segundo, la mayoría de los instrumentos MT fueron clasificados en el nivel mínimo y medio de coherencia, donde se evidenció incongruencias e inconsistencias entre los objetivos, población objetivo e instrumentos. Esto dejó vacíos en la atención y en algunos casos duplicó la asistencia. Tercero, la mayoría de instrumentos MT fueron clasificados como nivel mínimo de integración, únicamente uno de ellos alcanzó el nivel medio. Es así que se confirma la hipótesis mostrando que al existir insuficiencia en la coordinación, coherencia e integración no se brindan las condiciones adecuadas para resolver problemas complejos, como en este caso la falta de un adecuado DII en la primera infancia.

El modelo teórico señala que para que exista un buen funcionamiento entre políticas es necesario que los instrumentos estén en un nivel alto de coordinación, coherencia e integración. Cada uno de los elementos están bien definidos por sí solos, pero a la vez están íntimamente relacionados entre sí. Si no están articulados conllevan los siguientes inconvenientes:

- La falta de una decisión política que defina al DII enfocado en la primera infancia como un problema complejo es la primera limitante para una adecuada integración. Las estrategias, recursos, instrumentos serán encuadrados en una dirección que no responde a un enfoque integral y deja de lado problemáticas estructurales como: pobreza, inseguridad, violencia.
- Con esta falta de integración, cada organización funciona de manera separada lo que crea incoherencias entre políticas con sus propios objetivos, instrumentos y población objetivo que no se articulan. Mediante el instrumento de autoridad los objetivos y la población objetivo pueden ser impuestos desde el nivel jerárquico, como el caso de la MT. Pero no se efectivizan al no aseguran instrumentos fundamentales, como: organización, tesoro e información para que la política se materialice.
- Con falta de integración y coherencia, la coordinación no tiene una base para construirse en su nivel máximo donde objetivos, instrumentos y población objetivo sean

comunes. Si bien los espacios pueden tener una coordinación media, esto no asegura el efectivo cumplimiento de servicios y derechos, si no se cuenta con los recursos para ello.

Ante este diagnóstico, se proponen tres recomendaciones. Primero, tomando en cuenta que el Decreto Ejecutivo No. 1211 es el instrumento de autoridad donde el gobierno actual muestra a la desnutrición infantil como un problema complejo que debe ser resuelto con un trabajo multisectorial; se recomienda proponer un objetivo más sostenible y a largo plazo planteando al inadecuado DII como un problema complejo con la intención de implementar una atención integral y cumplimiento de derechos a NN. Además, en la implementación del Decreto Ejecutivo No. 1211, se recomienda que se designe un órgano decisor, es decir, una institución con poder de cambio sobre las carteras de Estado que realice seguimiento a la política y que tenga la potestad de reformular, eliminar y agregar proyectos, políticas e instituciones. Una vez planteado el órgano decisor, cada institución implementadora contará con sus objetivos y responsabilidades; pero se recomienda manejar un presupuesto en común o destinar una parte del presupuesto a cada institución al cumplimiento de la política común, ya que se debe considerar que la directriz no es por sí sola una solución, esta propuesta debe conllevar la dotación de recursos y un trabajo constante de liderazgo, poder de negociación y construcción de legitimidad.

Segundo, se propone promover en las agendas públicas y privadas al inadecuado DII en la primera infancia como un problema complejo. Esto con el objetivo de que puede existir presión por parte de las partes interesadas para que se visibilice al inadecuado DII como un problema complejo y con ello se implemente una decisión política. Para materializar esta propuesta el gobierno central puede crear un incentivo para los gobiernos locales que implementen de manera adecuada proyectos, programas o políticas relacionados con resolver el inadecuado DII. Se puede tomar como ejemplo el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal de Perú (PI) (Ministerio de Economía y Finanzas Perú s.f.).

Además, se propone incentivar alianzas público-privadas con el objetivo de crear redes de apoyo a la política de primera infancia que pueda unir esfuerzos para la ejecución de la política, no solo en el proceso de implementación, sino en el proceso de seguimiento y evaluación. Cabe señalar, que no existe una investigación, estudio o evaluación que demuestre el impacto de la política de desarrollo infantil en NN; no existen datos verificables y veraces que muestren el desarrollo adecuado de NN dentro de las modalidades de DII. La información y los datos son importantes para la toma de decisiones y para modificar propuestas. Por lo cual, un trabajo conjunto con ONG, sociedad civil o a academia unirá

esfuerzos y recursos para un objetivo común, partiendo de la realidad que el presupuesto y los recursos públicos son limitados y que existen instituciones también preocupadas por la niñez ecuatoriana, por ejemplo, el “proyecto de investigación Lulun” liderado por Lora L. Iannotti de la Universidad de Washington y la colaboración Universidad San Francisco de Quito (Dialoguemos. La academia en la comunidad 2018).

Tercero, si bien la presente tesina tuvo como objetivo realizar un análisis de las inconsistencias o incongruencias evidenciadas a nivel externo, es decir, analizar los instrumentos intersectoriales de la política de DII; también se identificaron inconsistencias o incongruencias a nivel interno, es decir, al interior de la política de DII y del MIES como su institución ejecutora. La recomendación es facilitar un trabajo coordinado, coherente e integral al interior del MIES, incluso dentro de los programas. Esto considerando que hay programas que pueden ser implementados de manera integral hacia familias pobres, en riesgo y/o vulnerabilidad y considerando que hay instrumentos que se duplican y limitan entre sí.

Referencias

- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 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”. *CLAD* 33-64.
- . 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Política Pública* 3-31.
- . 2017. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434668940.pdf>
- . 2021. “Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together”. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/21582440211032161>
- Covarrubias, Mauricio. 2017. *Problemas complejos, transversales y coordinación en el Federalismo*. México: Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cunil-Grau, Nuria. 2014. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y Políticas Públicas* 5-46.
- Decreto Ejecutivo N.465. 2017. https://sni.gob.ec/documents/10180/3344342/5+Decreto_Ejecutivo_No._465.pdf/d7ca59f7-81ae-41f9-962c-55d79fdeb3f7
- Decreto Ejecutivo N. 11. 2017. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Decreto-Ejecutivo-No-11-de-25-de-mayo-de-2017.pdf>
- Dialoguemos. La academia en la comunidad. 2018. Proyecto Lulun. 29 de abril. Último acceso: 2023. <https://dialoguemos.ec/2018/04/investigacion-hecha-en-ecuador-demostro-que-comer-un-huevo-al-dia-logra-que-los-ninos-malnutridos-crezcan-mas/>.
- Head, Brian. 2008. *Wicked Problems in Public Policy*. Australia: Palgrave Mcmillan.
- Hood, Cristopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- INEC. 2019. “Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género (ENVIGMU)”. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf
- . 2014. “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)”. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/ENSANUT/MSP_ENSANUT-ECU_06-10-2014.pdf
- Infancia Plena. 2014. “Estrategia Nacional Intersectorial de Primera Infancia: Infancia Plena”. https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/estrategia_intersectorial_de_primera_infancia.pdf
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Traducido por Agustín Cerrillo Martínez, 57-82. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Madrid.
- Manosalvas, Margarita. 2018. “Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 71 155-188.
- MIES. 2013. “Modelo de Gestión de Desarrollo Infantil Integral”. <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/Modelo-de-Gesti%C3%B3n-DII.pdf>

- _ . 2016. “El estado del Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral”.
https://info.inclusion.gob.ec/phocadownloadpap/estudios/desarrollo_infantil_integral/2016/el_estado_del_buen_vivir_desarrollo_infantil_integral.pdf.
- _ . 2018. “Iniciativa Misión Ternura”. <https://www.salud.gob.ec/mision-ternura-inicia-su-intervencion-en-los-cinco-primeros-cantones-del-pais/>
- _ . 2020. “Anexo rendición de cuentas 2020”
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjnj8Ki3-H_AhUKRDABHf-3DRAQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fservicios.inclusion.gob.ec%2FLotaip_Mies%2Fphocadownload%2F05_may_2020_v2%2Fk_%2520Planes%2520y%2520programas%2520en%2520ejecuci%25C3%25B3n%2FLiteral_k-Planes_y_programas_en_ejecucion.xls&usq=AOvVaw0BxI71iaRWDu_2u-aPJ5hW&opi=89978449
- Ministerio de Economía y Finanzas Perú. s.f. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal - PI . Último acceso: 2023.
https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101547&lang=es-ES&view=article&id=2221.
- Ordoñez-Matamoros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2017. “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida”. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición (STECSDI). 2021. “Plan estratégico intersectorial para la prevención y reducción de la desnutrición crónica infantil”.
<https://www.infancia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-Intersectorial.pdf>
- Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida (STPTV). 2018. “Intervención emblemática Misión Ternura”.
https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_mision_ternura.pdf
- UNICEF. 2017. “La Primera Infancia Importa para cada Niño”
https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/La_primera_infancia_importa_para_cada_nino_UNICEF.pdf
- _ . 2017. “Orientación Programática de UNICEF para el Desarrollo de los Niños y Niñas en la Primera Infancia”. <https://www.unicef.org/media/107611/file/Programme-Guidance-for-ECD-SPANISH.pdf>.

Artículos de prensa electrónicos oficiales MIES y MSP

- MIES. “Convenio MIES- Registro Civil”. <https://www.inclusion.gob.ec/convenio-entre-registro-civil-y-mies-permite-en-el-canton-nangaritza-cedular-a-usuarios-que-son-parte-del-servicio-de-desarrollo-infantil/>
- MIES. “Convenio MIES- Registro Civil”. <https://www.inclusion.gob.ec/convenio-entre-registro-civil-y-mies-permite-cedulacion-gratuita-de-ninas-y-ninos-de-sus-servicios/>
<https://www.registrocivil.gob.ec/40-ninos-y-ninas-del-canton-quevedo-son-cedulados/>
- MSP. “plataforma Seguimiento Nominal MSP”. <https://www.salud.gob.ec/salud-a-traves-de-herramienta-digital-planifica-atencion-a-menores-y-mujeres-embarazadas/>
- Material audiovisual
- Taller Capacitación Seguimiento Nominal desde Planta Central a territorio (primera parte). 2022. Video de YouTube oficial. <https://www.youtube.com/watch?v=N72kCRPFTc4>

Taller Capacitación Seguimiento Nominal desde Planta Central a territorio (segunda parte).
2022. Video de YouTube oficial. <https://www.youtube.com/watch?v=jxYusG07Ar0>

Anexos

Anexo 1. Lista de instrumentos Misión Ternura clasificados según taxonomía NATO

INSTRUMENTOS MISIÓN TERNURA			
Tipo de recurso	Nombre/denominación oficial del instrumento	Descripción general del instrumento	Enlace
Información	APP Ficha de Vulnerabilidad	Aplicativo móvil para el uso de educadoras/res que permite levantar información de condiciones de vida de potenciales usuarios/as, otorgar un puntaje y si cumple con el mismo ingresan a la atención.	https://www.inclusion.gob.ec/mies-realiza-aplicacion-de-la-ficha-de-vulnerabilidad-a-las-familias-de-mas-de-1-000-infantes-de-orellana/
	Sistema Integrado de Información del MIES (SIIMIES),	Plataforma web para uso educadoras/res que registra de datos personas de usuarios/as, número de atenciones recibidas, número de asistencias, etc. Registro general.	https://servicios.inclusion.gob.ec/intranet/index.php/manuales-sistemas-informaticos/sistemas-informaticos/siimies
	Aplicativo Web Sistema de Seguimiento Nominal	Aplicativo web para uso educadoras/res que permite registrar asistencia y atenciones. Su objetivo es que sea un instrumento de operación interinstitucional. Registro nominal.	https://www.youtube.com/watch?v=N72kCRPFTc4
	Documento Intervención Emblemática Misión Ternura	Describe el marco programático y fundamentos conceptuales sobre los que está concebida la Misión Ternura.	https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_mision_ternura.pdf
Regulación	Tratados internacionales	Convención de Derechos del Niño y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_mision_ternura.pdf
	Constitución de la República del Ecuador	Marco legal que guía las intervenciones en políticas públicas.	https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_mision_ternura.pdf
	Ley Orgánica de Educación Intercultural	Disposición legal acerca del cumplimiento de la educación inicial como derecho.	https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_mision_ternura.pdf

	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021	Estableció el marco operativo de acción y directrices de la política pública nacional del gobierno del presidente Lenin Moreno.	https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf
	Decreto Ejecutivo No. 465	Dicta la creación de las misiones: Misión Ternura; Impulso Joven, Menos Pobreza, más empleo; Mis Mejores Años; Casa para Todos y Las Manueles.	https://sni.gob.ec/documents/10180/3344342/5+Decreto_Ejecutivo_No._465.pdf/d7ca59f7-81ae-41f9-962c-55d79fdeb3f7
	Decreto Ejecutivo No. 011	Dicta la creación de la STPTV y sus competencias.	https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Decreto-Ejecutivo-No-11-de-25-de-mayo-de-2017.pdf
	Decreto Ejecutivo No. 1211	Dicta la implementación “Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición” con el objetivo de prevenir la desnutrición crónica a través de la ejecución del “paquete priorizado” de servicios por parte del MIES, MSP, MINEDUC y Registro Civil	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/01/Decreto-Ejecutivo-1211_Eradicar-la-desnutricion-cronica-infantil.pdf
	Norma Técnica CNH Misión Ternura y Norma Técnica CDI Misión Ternura (Ruta interinstitucional de Atenciones RIA-paquete de atenciones)	brindan directrices normativas, procedimentales y detallan el paradigma teórico acerca de la implementación de las modalidades de atención	https://www.inclusion.gob.ec/normas-tecnicas-mies/
Finanzas	Presupuesto general del Estado (gasto de la Subsecretaría de DII)	Presupuesto destinado al gasto general de la Subsecretaría de DII	https://servicios.inclusion.gob.ec/rendicion_cuentas/

	Préstamo Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	“Fortalecimiento, ampliación e innovación de los servicios de Desarrollo Infantil Misión Ternura” tiene como objetivo estratégico incrementar el acceso y calidad de los servicios de inclusión social con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en pobreza y vulnerabilidad	https://servicios.inclusion.gob.ec/rendicion_cuentas/index.php/2020a
Organización	Acuerdo Ministerial N° 000080 de 9 de abril de 2015 que expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIES	Disposición normativa que describe las principales funciones y atribuciones del MIES y sus subsecretarías.	https://servicios.inclusion.gob.ec/intranet/photocadownloadpap/estructura/estatuto_no.00080.pdf
	Comité Interinstitucional Plan Toda una Vida	Revisión, aprobación de instrumentos de políticas públicas de las misiones entre ellas Misión Ternura y como espacio de fortalecimiento de la articulación intersectorial	https://www.infancia.gob.ec/el-comite-interinstitucional-plan-toda-una-vida-evalua-su-gestion-anual/
	Acuerdo Interministerial No. 0272 emitido en el 2018 y suscrito entre el MIES y el MSP	Tuvo por objetivo acordar acciones interinstitucionales articuladas para fortalecer la atención a mujeres embarazadas y NN menores de 3 años	https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/1.pdf
	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación-DIGERCIC	Tuvo como objetivo implementar un proceso de cedulación gratuita a un número determinado de NN.	https://www.inclusion.gob.ec/convenio-entre-registro-civil-y-mies-permite-cedulacion-gratuita-de-ninas-y-ninos-de-sus-servicios/
	Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025 (PIANE),	Documento metodológico y conceptual acerca de la implementación del PIANE.	https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/PIANE-2018-2025-final-compressed-.pdf

	Mesas Técnicas cantonales MT (Actas y Acuerdos o Compromisos)	Proceso y espacio de coordinación interinstitucional entre algunas organizaciones.	https://www.inclusion.gob.ec/se-establecen-funciones-de-las-mesas-cantoniales-en-el-marco-de-mision-ternura/
	Memorando Nro. MIES-SDII-2018-0353-M y Memorando Nro. MIES-SDII-2018-0880-M	Describe la metodología para la conformación de mesas técnicas cantonales en los 90 cantones priorizados y la metodología para realizar brigadas de búsqueda activa de la población objetivo.	-

Anexo 2. Lista de instrumentos Misión Ternura clasificados según taxonomía NATO y según los niveles de coordinación, coherencia e integración

CLASIFICACIÓN INSTRUMENTOS MISIÓN TERNURA											
Taxonomía NATO	Lista Instrumentos MT	Coordinación			Coherencia			Integración			Observaciones
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	
Información	APP Ficha de Vulnerabilidad							X			El instrumento no fue elaborado para brindar coordinación ni coherencia externa.
	Aplicativo Web Sistema de Seguimiento Nominal		X			X		X			
	Documento Intervención Emblemática Misión Ternura		X			X		X			
	Sistema Integrado de Información del MIES (SIIMIES)							X			El instrumento no fue elaborado para brindar coordinación ni coherencia externa.

Regulación	Decreto Ejecutivo No. 011		X			X				
	Decreto Ejecutivo No. 465	X				X		X		
	Decreto Ejecutivo No. 1211		X			X			X	
	Norma Técnica CNH MT y Norma Técnica CDI MT -RIA Interinstitucional		X			X		X		
	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021		X					X		El instrumento no fue elaborado para brindar coherencia externa.
Finanzas	Presupuesto general del Estado (gasto Subsecretaría de DII)							X		El instrumento no fue elaborado para brindar coordinación ni coherencia externa.
	Proyecto BID MIES Misión Ternura							X		El instrumento no fue elaborado para brindar coordinación ni coherencia externa.
Organización	Comité Interinstitucional Plan Toda una Vida		X			X		X		
	Memorando Nro. MIES-SDII-2018-0353-M y Memorando									El instrumento no fue elaborado para brindar

Nro. MIES-SDII-2018-0880-M										coordinación ni coherencia externa ni integración externa.
Mesas Técnicas Cantonales MT (Actas y Acuerdos o Compromisos)		X			X		X			
Acuerdo Interministerial No. 0272 entre MIES y MSP		X			X		X			
Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación-DIGERCIC		X			X		X			
Acuerdo Ministerial N° 000080 Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del MIES					X					El instrumento no fue elaborado para brindar coordinación ni integración externa.
Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025 (PIANE)		X					X			El instrumento no cuenta con coherencia externa porque duplica la atención.