

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN  
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE DESARROLLO INFANTIL EN EL  
ECUADOR. CASO MODELO PROGRAMA NUESTROS NIÑOS / FONDO DE  
DESARROLLO INFANTIL**

**ESTEBAN MORENO FLORES**

**JUNIO 2010**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN  
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE DESARROLLO INFANTIL EN EL  
ECUADOR. CASO MODELO PROGRAMA NUESTROS NIÑOS / FONDO DE  
DESARROLLO INFANTIL**

**ESTEBAN MORENO FLORES**

**ASESORA DE TESIS: BETTY ESPINOSA**

**LECTORES:**

Ludwig Guendel  
David Post

**ABRIL 2011**

## **DEDICATORIA**

Cuando decidí realizar mi investigación sobre niñez, recurrí a mis recuerdos, a mi propia infancia, a ese espacio maravilloso, lleno de amor y descubrimiento, donde mi familia me abrió las puertas a la vida, para ellos este trabajo.

A mi Magdalena, y a su especial fuerza por amar y por vivir, a ella mi corazón.

...y a Paola por ser mi compañera.

## **AGRADECIMIENTOS**

Doy las gracias a todas las personas que participaron, de varias formas, en el desarrollo de esta investigación. Quiero reconocer el apoyo fundamental de la profesora Betty Espinosa quien dedico su tiempo y conocimiento para guiarme en la obtención de un mejor documento, sus análisis me ayudaron a entender con mayor claridad a campos tan complejos como el de la niñez y el del desarrollo. En mis visitas realizadas a las provincias agradezco la ayuda y colaboración de Iván Castro, Nexar Palacios, Cristian Proaño y Paulina León, gracias por su hospitalidad y generosidad. También extendo mi agradecimiento a las compañeras y compañeros que me confiaron sus experiencias al respecto de su conocimiento del los campos estudiados, ellos son, Yolanda Asencio, Marlene Cabrera, Jesús Agila, Marcelo López, Mariana Rivadeneira, Paola Alba, Mauro Hidalgo, Mario Rivas, Rosa Yáñez, Marcela Morales, Gladis Villafuerte, Valentina Rivera, Natalia Novillo, Francisco Carrión, Fernando Sánchez, Ma. Fernanda García, Ernesto Delgado y Oswaldo Merino. Agradezco de igual forma a FLACSO Ecuador, por permitirme acceder a la Beca Laboratorios de Investigación, la cual me permitió realizar el presente trabajo. En la parte final de este trabajo, debo agradecer a los profesores, David Post y Ludwig Guendel, por sus claras contribuciones a la estructura y contenido del mismo.

## **PRESENTACIÓN**

### **CAPÍTULO I: METODOLOGÍA**

Objeto de estudio  
Objetivos Específicos  
Problema de investigación  
Metodología de investigación

### **CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL**

#### **Problematización del servicio de atención infantil**

*Las primeras iniciativas desde el campo de la salud*  
*Las primeras iniciativas en el campo de la protección y bienestar de los niños y niñas*  
*Las primeras iniciativas en el campo educacional*

#### **Las políticas sociales en América Latina, desde una mirada neoliberal**

*Surgimiento y vigencia del paradigma emergente*  
*Focalización*  
*Cofinanciamiento*  
*Costo - beneficio*  
*Los cuasi mercados*

#### **Hacia una nueva política de las capacidades**

*El enfoque de derechos y el desarrollo infantil*

### **CAPÍTULO III: ESCENARIO ACTUAL Y PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN TEMAS DE NIÑEZ**

#### **La emergencia institucional**

*Algunos indicadores sobre la niñez*

#### **La actual situación de la institucionalidad de niñez**

*Fusión institucional y nacimiento del nuevo INFA*  
*Diversidad de enfoques y modelos de gestión que se mantienen en el tiempo*

### **CAPÍTULO IV: ESTRUCTURA DEL MODELO PNN/FODI**

#### **Contexto institucional**

#### **Descripción inicial del modelo de estudio**

**Estructura del modelo***Modalidades**Creciendo con Nuestros Hijos - CNH**Centros Integrados de Desarrollo Infantil - CIDI**Wawakamayuj Wasi - WW***Componente de Participación***Participación en la atención infantil**Comités de Gestión**Nuevos actores en el servicio***Calidad del servicio***Focalización***Instrumentos del modelo***Asignación de recursos**La normativa y la Ley de Contratación Pública**Documentos precontractuales y fases para la asignación**Ejecución, seguimiento y evaluación del servicio**Manejo presupuestario**Equipos de gestoría**Sistema Estándar de Gestión “Matraca”***CAPÍTULO V: EL MODELO EN EJECUCIÓN****Describiendo al desarrollo infantil****Participación, la triangulación del servicio***Relación del estado con terceros***Calidad, derechos y capacidades***El enfoque de derechos en el desarrollo infantil, limitaciones y bondades.**Procesos de focalización y la universalización imposible***CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES****Desarrollo infantil****Naturaleza del servicio**

*Modalidades*

*La condición actual de las modalidades*

**Cuál es la propuesta del componente de participación**

*Sociedad Civil*

*Comités de gestión*

**Condiciones de calidad**

*Procesos de Seguimiento y evaluación*

*Focalización*

*Sistemas de información*

**Enfoque de derechos**

**La deriva entre paradigmas de desarrollo**

**Situación actual y proyección del servicio de desarrollo infantil**

**BIBLIOGRAFIA**

**DOCUMENTOS**

**ENTREVISTAS**

**ANEXOS**

## PRESENTACIÓN

Ante los actuales cambios a la institucionalidad de niñez que se están dando en nuestro país, con la creación del Instituto Público de la Niñez y de la Familia - INFA, resulta interesante recurrir a la memoria y conocer como los servicios públicos de desarrollo infantil han evolucionado en la última década, en especial y como estudio de caso, proponemos adentrarnos a conocer al modelo que fue operativizado por los programas Nuestros Niños, PNN, y el Fondo de Desarrollo Infantil, FODI, que por sus características y definiciones, apuntó a constituirse en un intento de reforma en el diseño e implementación de la política social en infancia de 0 a 5 años.

Este análisis se lo realiza en medio de un escenario complejo y adverso, que ha ido configurando un tejido de relaciones sociales, subordinadas y conexas entre sí, haciendo que cada uno de los actores involucrados sea parte de un proceso específico de gobernanza en el campo del desarrollo infantil. Es en este contexto que se justifica la importancia de estudiar con mayor detenimiento las características de dicho modelo así como la posibilidad de abordar nuevas alternativas en el diseño de políticas públicas, oportunidad que nos ofrecen las ciencias sociales, en un campo que mayoritariamente ha sido limitado a la pedagogía y psicología, descuidando la importancia de lecturas sociológicas y antropológicas del campo.

De esta manera el presente análisis busca ampliar el debate sobre el servicio de desarrollo infantil, buscando nuevos argumentos y puntos de vista, para encontrar justamente donde radican las debilidades tanto de los diseños programáticos así como de la naturaleza otorgada a este servicio. La comprensión que se anhela alcanzar con este estudio, se relaciona con el hecho de alcanzar un mejor entendimiento de ciertos detalles programáticos, normativos, administrativos y financieros, los cuales se relacionan a la composición misma de las instituciones en estudio, y como a partir de estas se van tomando una serie de decisiones, otorgando, a la vez, concepciones no consensuadas a cada una de las acciones ejecutadas.

En el campo donde desarrollaremos nuestra investigación, el del *desarrollo infantil*, debemos incluir a muchos actores, así como nociones que han ido tomando fuerza en

los últimos años, tales como el enfoque de derechos, la participación ciudadana, la inclusión social y económica, la vulnerabilidad y equidad, entre otras. Los regímenes internacionales hacen su presencia en la definición de las agendas de desarrollo, y el campo de la niñez no es la excepción, después de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1.989, en el caso de Ecuador, la presencia de los cooperantes ha dejado como resultado varios procesos de diferentes dimensiones, en diferentes niveles de concreción. Como parte de esta interacción social los cuerpos normativos así como los avances a nivel constitucional en esta temática, fueron demostrando estar a la vanguardia en términos de derechos humanos, firmando todo tipo de tratados y declaraciones internacionales. En este sentido es necesario destacar el rol de agencias de desarrollo así como de organizaciones nacionales e internacionales. La misma presencia del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en el diseño y ejecución de la primera fase del modelo en estudio, nos remite a estar atentos de la vinculación con los actores externos al cuerpo estatal.

Esta investigación no pretende develar un modelo tipo, ni tampoco identificar las condiciones ideales para garantizar una reforma institucional, tan solo se propone recuperar la memoria crítica de este proceso con el objetivo de participar activamente de esta compleja discusión. A través de las entrevistas realizadas a diferentes actores se ha podido observar que en el campo de la niñez se ha vivido un proceso bastante vivo en relación a la construcción de discursos que nos hablan de la importancia del desarrollo de los niños y niñas en los primeros 5 años de su vida, sin embargo, como veremos la facilidad discursiva en este sector, hace que sea difícil develar donde radican sus debilidades, quizá debido a la vulnerabilidad de este segmento de la población nadie quiera encontrar defectos y debilidades en quienes dedican su vida profesional o laboral al trabajo con la infancia.

Si bien la propuesta de estudio se centra en un análisis del diseño de las políticas sociales y su interrelación con instituciones atribuidas al campo del desarrollo infantil, debemos identificar desde un principio cual es la concepción que se le otorga a esta investigación. A pesar de no ser especialistas en psicología, medicina o pedagogía, fácilmente se puede considerar que la etapa comprendida de 0 a 5 años, en todo ser

humano cumple con varias funciones que deben ser reconocidas y trabajadas de forma integral, datos científicos aseguran que el 85% del cerebro del ser humano se desarrolla hasta los 5 primeros años de vida. Así encontramos los primeros argumentos que resaltan la importancia de contar con procesos de desarrollo infantil, donde se reúnen un conjunto de acciones que están orientadas a que temas de salud, nutrición, educación, afecto y socialización, sean trabajados de diferentes formas o modalidades, pero con un nivel de articulación básico que garantice un avance armónico en cada uno de estos componentes, lo cual se evidencia en los niños y niñas.

En el desarrollo de este estudio proponemos una perspectiva clara al respecto de la importancia de pensar en *nuevos comienzos* (Bustelo, 2007), sobre todo cuando nos referimos a la posibilidad de alcanzar cambios sociales de gran trascendencia, debiendo pasar necesariamente por la incorporación y participación de las generaciones más jóvenes, donde la niñez, en nuestro caso de 0 a 5 años, juega un rol fundamental en el recambio de prácticas para el desarrollo de un proyecto de humanidad. La fundación de nuevos principios que orienten a la creación de sociedades justas y equitativas recae en estas noveles generaciones que ahora deben ser privilegiadas dentro de cualquier instrumento de planificación así como beneficiadas de servicios públicos prestados por instituciones eficientes y racionalmente estructuradas.

Mi vinculación con este campo, se dio desde varios roles dentro de las instituciones en estudio, conociéndolo a través de los años de mi vinculación, donde pude participar en diversos espacios de decisión, algunos de ellos importantes dentro de la configuración y definición del modelo, trascendentes en su momento, tanto en el diseño como en la ejecución. Es así que mi experiencia con este modelo de gestión se da desde el Programa Nuestros Niños, PNN, en el área técnica administrativa, acompañando al proceso de seguimiento y evaluación de los proyectos a partir del segundo proceso de asignación competitiva que se realizó en esa institución. En esta institución pude conocer de cerca como se encontraba constituido el modelo, así como se fueron definiendo las relaciones entre los actores involucrados en el servicio, la influencia del organismo multilateral que financiaba este programa a través de un crédito

reembolsable, entre otros detalles que serán tratados en el desarrollo de la presente investigación.

Posterior a esta primera experiencia institucional, mi participación fue en el equipo de campo del FODI, mi zona de trabajo se encontraba en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos, donde formé parte de la gestoría social. En mi última participación con este modelo e institución, pude formar parte del equipo que llevaba adelante el Sistema de Gestión “Matraca”, donde me vincule con el manejo de la información del servicio. De las experiencias citadas, quisiera resaltar mi rol como gestor social, debido a la dinámica de este rol dentro de la institución, tuve la oportunidad de conocer un sin número de actores y procesos relacionados con el servicio así como a procesos locales de gobierno. Los cuales influyeron mucho en mi decisión de llevar adelante esta investigación, una de las razones se debe al ritmo que impone la administración pública, donde existen pocos o casi nulos espacios de reflexión sobre el trabajo que se está llevando adelante, así como un recargado centralismo que impedía una participación amplia desde lo local en la definición de las principales características del modelo.

Si bien había mucha claridad al respecto de cuáles son las prioridades de la niñez y como llevar adelante los procesos de desarrollo infantil, la reducción de indicadores de mortalidad y desnutrición, el modelo se mostraba inflexible ante la realidad en muchas de sus consideraciones. Como indique anteriormente mi zona de intervención fue la Amazonía Norte, donde las condiciones de pobreza, la presencia de pueblos y nacionalidades indígenas así como problemas asociados con la explotación petrolera, la beligerancia de la frontera norte, entre otros, ponían en evidencia las falencias del modelo de gestión cuando no daba una respuesta sostenible a varios de los problemas propios de la población infantil, vulnerable en muchos sentidos.

Si bien las propuestas de mejoramiento de las capacidades organizativas que traía consigo el modelo ofrecía intervenir a través de los proyectos, en la realidad la experiencia indica que resulta complejo consolidar equipos técnicos que se encarguen de estos procesos, las mismas limitaciones del modelo en sus términos legales hacían que las organizaciones se muestren frágiles en el mediano y largo plazo. La tarea del

equipo de gestoría al respecto de estas organizaciones se hacía complejo ya que su heterogeneidad hacía que los procesos avancen de forma desigual, como veremos en el desarrollo de la investigación los resultados no muestran que el tejido de organizaciones se haya consolidado ni tampoco se cuenta con un modelo definido que permita conocer con seguridad que sucederá con estas organizaciones y su relación con el Estado en la provisión de los servicios.

La investigación presentada a continuación se encuentra dividida en seis secciones; la primera nos muestra la propuesta metodológica que da origen a la presente investigación, la segunda sección es la propuesta de marco conceptual bajo el cual proponemos el análisis de paradigmas, instituciones y políticas que se encargan del sistema de protección social en el Ecuador, su planteamiento es fundamental ya que de él derivan las principales percepciones que se involucran en el análisis de las condiciones institucionales así como del conjunto de políticas públicas aplicadas en este campo; la tercera describe el escenario actual y perspectiva de la política social en temas de niñez; la cuarta da cuenta de cómo se encuentra estructurado el modelo, cómo se llevó adelante su proceso de planificación y bajo qué condiciones y contexto se consolida esta ruptura en la institucionalidad de niñez en el Ecuador; en la quinta sección se analiza de qué manera se dieron los procesos de ejecución desde una mirada diversa, procurando acercarnos a los actores que forman parte de este, en este capítulo nos adentraremos en conocer cuáles son las principales limitaciones que posee el modelo así como los resultados más notables de su aplicación en el transcurso de los últimos 10 años; en una última sección proponemos varios puntos a manera de conclusión, de tal manera que logremos consolidar un conjunto de ideas que sirvan de insumo para el debate de una temática que por sus características y condiciones debe ser priorizada dentro de la acción del gobierno y de la sociedad.

El nervio central de esta investigación se encuentra expresado a largo de la misma, el cual da cuenta de cómo las políticas sociales en nuestro país han carecido de una estructura básica y sostenida en el tiempo, originando un tipo de estado de bienestar *mixto*, donde se han combinado paradigmas emergentes, muy cercanos a enfoques neoliberales, así como modos propios de paradigmas más conservadores, denominados

por varios autores como tradicionales o dominantes, donde el rol del Estado se centra mucho en la multiplicidad de competencias. Esta mixtura de enfoques ha originado que Latinoamérica se muestre poca efectiva en la transformación de las condiciones de inequidad, pero sobre todo, no se ha logrado revertir la realidad de las clases más pobres, que son la mayoría.

El modelo de estudio se encuentra configurado bajo el paradigma emergente, de esta manera dentro de esta investigación se propone develar cuales son las principales limitaciones y resultados que se han alcanzado en la ejecución de este modelo en el transcurso de los últimos 10 años, a manera de comparación revisaremos rápidamente a otras instituciones que trabajaban con el mismo servicio desde el enfoque tradicional. Considerando que el Ecuador se encuentra en un proceso de reformulación de la estructura del Estado y que el debate al respecto de cómo se deben configurar las políticas sociales está vigente, debemos reconocer que ambos temas han carecido de un fuerte componente de político, dando la impresión de que la gestión de lo social está supeditada a la intervención paliativa de las condiciones de pobreza, y mas no a un profundo cambio de las prácticas políticas y económicas.

Finalmente, dentro de la presentación introductoria a esta investigación debo mencionar mi interés de ampliar el debate sobre el enfoque de derechos de la niñez dentro de la programación social que ha invadido todo espacio en el diseño de sus estrategias de planificación, además de un fuerte discurso que ha dejado una estela que impide ver con claridad donde se encuentran sus debilidades. Si bien resulta delicado optar por una posición crítica sobre este enfoque, debemos reconocer la importancia de discutir su verdadero sentido, quizá este ejercicio resulte un primer paso para comenzar a buscar nuevos caminos en procesos de desarrollo basados en el ser humano, y pensar en un nuevo comienzo, tal como lo propone Eduardo Bustelo.

“Entendemos a la infancia como la idea de “otro” comienzo, la tensión entre autonomía y heteronomía, la infancia como diacronía y no como transmisión intergeneracional y finalmente, el punto central de la infancia como categoría emancipatoria” Bustelo, 2007

## **CAPÍTULO I METODOLOGÍA**

### **Objeto de estudio**

Analizar el desenvolvimiento del modelo público de atención a niños y niñas menores de 5 años, desde la propuesta desarrollada por el PNN y FODI, comprendiendo su relación con el desarrollo de las políticas sociales en el Ecuador.

### **Objetivos Específicos**

El primer objetivo pretende hacer un análisis de la institucionalidad del sector infancia, desde una mirada histórica, recuperando la memoria con el propósito de mejorar la perspectiva. Analizando como se han configurado las principales políticas, las prácticas institucionales y el comportamiento del tejido social al respecto de estos servicios.

Como segundo objetivo se propone conocer como se dio la ejecución del modelo PNN-FODI, su definición y sus alcances en una década de operación. Procurando entender las relaciones existentes entre los diversos actores, representantes del gobierno nacional y local, *ong's*, dirigentes comunitarios y familias, mostrando la diversidad de dinámicas existentes en la configuración de las políticas sociales, exponiendo como inciden los territorios y las culturas que se asientan en ellos.

El tercero y último objetivo, busca conocer al modelo en estudio relacionándolo con el entendimiento de las políticas sociales en el Ecuador, tomar algunos referentes internacionales para medir los alcances de la propuesta de reforma, sus limitaciones y el escenario actual en el que se configuran dichas políticas en nuestro país.

Es importante reconocer que el escenario institucional en el cual se realizará la presente investigación, resulta bastante dinámico y cambiante. Las conclusiones y hallazgos de esta investigación se constituirán en parte de la memoria de un proceso que lleva años de configuración, donde siempre habrán nuevos elementos que agregar a los análisis por más que estos se actualicen constantemente.

### **Construcción del objeto en estudio**

Esta investigación pone en evidencia la necesidad de entender cómo se han configurado las políticas sociales en nuestro país, especialmente en el campo de la atención de niños y niñas menores de 5 años, a partir de la ejecución de dos programas de desarrollo infantil que compartieron un mismo modelo de gestión, Programa Nuestros Niños – Fondo de Desarrollo Infantil, los cuales plantearon propuestas que redefinieron las relaciones existentes entre el Estado, la familia y el mercado, esquema esencial de conocer y entender en el marco del análisis de la trayectoria de la política social en el Ecuador.

De igual manera es importante entender la relación existente entre la ejecución de este modelo de gestión en el marco de la reforma de la institucionalidad encargada de la niñez menor de 5 años, ejercicio que nos permitirá reconocer algunos elementos importantes en la comprensión de este campo de acción y su relación con el desarrollo de las políticas sociales en el Ecuador.

### **Problema de investigación**

Es así que la principal hipótesis de la presente investigación consiste en conocer, de forma indirecta, la naturaleza misma de la política social en el Ecuador, además de conocer de qué forma su evolución encaja en uno de los paradigmas vigentes en el contexto internacional. Al ser cuestionamientos complejos de desarrollar, de forma empírica, nos planteamos la posibilidad de analizar este modelo de gestión, PNN-FODI, a través del cual se expresaron nociones claras en la definición de la política pública, las mismas que proponían cómo concebir a las políticas sociales en nuestro país, lo cual resulta un acumulado histórico importante de estudiar. A esto debemos agregar la diversa adaptación que se ha dado a la comprensión y formulación de las políticas sociales en nuestro país, sobre todo ante las heterogéneas propuestas entre un gobierno y otro, en los últimos 10 años. Es así que la actual coyuntura política, económica y social del Ecuador nos obliga a replantear el análisis sobre las políticas sociales y el sistema de protección social vigente en el Ecuador.

## **Metodología de investigación**

Se llevarán adelante entrevistas semiestructuradas a miembros de los equipos técnicos y de campo de las organizaciones ejecutoras, así como a funcionarios públicos, equipos técnicos de las organizaciones ejecutoras, representantes comunitarios y familias que han participado de procesos de desarrollo infantil. Es importante asegurar información que provenga directamente de los actores, desde sus diferentes territorios, marcar las diferencias entre las perspectivas individuales y colectivas. Estas miradas servirán de insumo para conocer como se estructuran las relaciones existentes entre familia, sociedad/mercado y Estado, al parecer, en el contexto de las políticas sociales justamente esta jerarquización es la que define cómo se las manejan.

Las ciudades visitadas fueron seleccionadas luego de cruzar algunas variables tales como condiciones demográficas, niveles de pobreza, tipo de organizaciones presentes en los territorios, niveles de nutrición, además de contar con procesos de ejecución del modelo, considerados como referenciales desde mi perspectiva y experiencia. Las ciudades elegidas fueron Quito, Tena, Guayaquil y Portoviejo, cubriendo tres regiones representativas del país, además de cumplir con variables urbanas y rurales.

Se utilizará información contenida en informes técnicos y documentos de soporte utilizados como referentes en los procesos en la asignación de recursos, información cuantitativa y cualitativa producto de la ejecución del modelo, a través de informes y recursos institucionales, también se utilizarán indicadores trabajados especialmente por el Observatorio de la Niñez y Adolescencia<sup>1</sup>, su aporte para el análisis cuantitativo es determinante, y a partir de esta conclusión quizá es importante aclarar la naturaleza cualitativa del presente estudio, que sin pretender caer en subjetividades, se propone dar otra lectura y mirada a un campo social, muchas veces sobreestimado y a la vez extrañamente invisibilizado, como es el de la niñez.

---

<sup>1</sup> “El ODNA tiene el apoyo de la Fundación Observatorio Social del Ecuador- OSE. Es un organismo no gubernamental, sin fines de lucro, que efectúa investigaciones sobre la situación social de la población ecuatoriana, con el fin de aportar en el diseño y evaluación de políticas públicas que apunten a consolidar la equidad y la justicia social. Y también cuenta con el apoyo de UNICEF.” <http://www.odna.org>

Este estudio pretende de forma empírica conocer cómo han evolucionado las políticas sociales en el Ecuador en los últimos 10 años y considerar como punto de partida cuando se da inicio con el Programa Nuestros Niños, PNN. Si bien las estrategias aplicadas en la presente investigación se muestran bastante cualitativas, hay que señalar la importancia de complementar este estudio con información cuantitativa que se ha trabajado a lo largo de la ejecución del modelo. La observación participativa es otra de las técnicas aplicadas, ya que al formar parte de los procesos en estudio, se evidencia en mis observaciones que el relato retoma experiencias que son descritas como referencias personales de mi participación en este modelo, hay que añadir cierta parcialidad de mi parte en varias de las conclusiones, lo cual no limita la capacidad de proponer el análisis de temas relegados al respecto del desarrollo o del *buen vivir*, sin querer decir que estos son sinónimos.

Estoy convencido de que la diversidad de miradas, al respecto de los procesos que conforman el modelo en estudio, me orientará de forma más clara para entender sus alcances y limitaciones. Para obtener este objetivo procedí con el levantamiento de información a través de entrevistar/conversar con actores que fueron seleccionados por los roles que desempeñan así como por haber participado en este proceso. La selección de las personas entrevistadas estuvo basada en una selección aleatoria en cada uno de los territorios, muchas de estas fueron espacios de dialogo que se dieron conforme la situación así lo permitía.

### **Selección de Entrevistas**

1. Marlene Cabrera, Marzo, 2009.  
Napo, Tena, ex coordinadora de proyecto FODI, modalidad WW, actualmente es Concejal Rural del Cantón Tena. Administradora de empresas. Ejecutor del modelo.
2. Jesús Agila, Marzo, 2009.  
Napo, Tena, coordinador de proyecto FODI, modalidad WW, presidente de la red de organizaciones ejecutoras de Napo. Psicólogo clínico. Ejecutor del modelo.
3. Marcelo López, Marzo, 2009.  
Napo, Tena, ex coordinador de proyecto FODI, modalidad WW, fue Gobernador de la Provincia, actualmente participa activamente de la red nacional de organizaciones ejecutoras. Sociólogo. Ejecutor del modelo.

4. Mariana Rivadeneira, Marzo, 2009.  
Napo, Tena, coordinadora de proyecto FODI, modalidad WW. Socióloga. Ejecutor del modelo.
5. Paola Alba, Agosto, 2009.  
Napo, Tena, ex técnica proyecto FODI, actualmente técnica del equipo INFA provincial. Administradora de empresas. Ejecutor del modelo.
6. Mauro Hidalgo, Marzo, 2009.  
Manabí, Portoviejo, ex técnico proyecto PNN, actualmente funcionario del Municipio de Portoviejo del área de desarrollo social. Sociólogo. Ejecutor del modelo.
7. Mario Rivas, Marzo, 2009.  
Manabí, Portoviejo, ex técnico proyecto PNN. Ingeniero. Ejecutor del modelo.
8. Iván Castro, Marzo, 2009  
Manabí, Portoviejo, ex funcionario FODI, actualmente técnico del equipo provincial INFA, encargado del área de desarrollo integral. Parvulario. Diseñador del modelo.
9. Yolanda Asencio, Abril 2009.  
Guayas, Guayaquil, técnica Financiera, actualmente trabaja en el área financiera del INFA, Guayas. Contadora. Diseñador del modelo.
10. Rosa Yáñez, Abril 2009.  
Guayas, Guayaquil, coordinadora proyecto FODI, modalidad CIDI. Bachiller. Ejecutor del modelo
11. Marcela Morales, Abril 2009.  
Guayas, Guayaquil, coordinadora proyecto FODI, modalidad CNH. Administradora de empresas. Ejecutor del modelo
12. Gladis Villafuerte, Abril 2009.  
Guayas, Guayaquil, coordinadora proyecto FODI, modalidad CNH. Ejecutor del modelo
13. Valentina Rivera, Abril 2009.  
Guayas, Guayaquil, coordinadora proyecto FODI, modalidad CIDI. Ejecutor del modelo
14. Natalia Novillo, Julio 2009.  
Pichincha, Quito, ex asesora de la dirección general del INFA. Socióloga. Diseñador del modelo.
15. Francisco Carrión, Julio 2009.

Pichincha, Quito, ex técnico del PNN, ex director del FODI, actualmente director de cooperación internacional del MIES. Economista. Diseñador del modelo.

16. Fernando Sánchez, Agosto, 2009

Pichincha, Quito, ex director del PNN, ex viceministro del MIES. Sociólogo. Diseñador del modelo.

17. Ma. Fernanda García, Marzo, 2009.

Pichincha, Quito, ex funcionaria FODI, actualmente técnica INFA. Abogada. Diseñador del modelo.

18. Ernesto Delgado, Agosto, 2009.

Pichincha, Quito, ex funcionario INNFA y PNN. Sociólogo. Diseñador del modelo.

19. Oswaldo Merino, Abril 2009.

Pichincha, Quito, ex funcionario FODI, actualmente técnico INFA. Sociólogo. Diseñador del modelo.

Como se puede apreciar, los informantes escogidos dentro de esta investigación, cumplieron con diversos roles desde diferentes instancias, sus perspectivas fueron nutriendo esta investigación, con miradas críticas y muchas veces con planteamientos que ayudaron a mejorar el entendimiento del proceso de diseño y ejecución del modelo en estudio. Un elemento importante de señalar sobre los entrevistados, es que a pesar de la vasta experiencia de la mayoría sobre el campo de estudio, todos presentaron una débil mirada sobre las políticas sociales, dando una primera impresión de que el entendimiento sobre “política social” no es más que un acumulado de servicios que se prestan de forma dispersa por el *Estado*.

## **CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL**

### **Problematización del servicio de atención infantil**

En la parte introductoria de este capítulo nos concentraremos en recorrer la historia y conocer cuáles fueron las motivaciones originarias que hicieron necesaria la existencia de la atención infantil desde el *gobierno* y sus primeras expresiones organizativas. Por ejemplo, podemos identificar como justificaciones para la atención, los bajos niveles de vida, los continuos procesos demográficos existentes entre el mundo rural y el urbano, la falta de ingresos, las inequidades económicas y la ausencia de un sistema de seguridad social, entre otras causas que hicieron que se comiencen a visualizar a niños y niñas en calamitosas condiciones de vulnerabilidad, sobretodo, si consideramos las altas tasas de mortalidad y desnutrición en la región.

Otra de las condiciones presentes que estimularon el nacimiento del servicio de atención infantil fue la vinculación de la madre al sistema laboral, sea este formal o informal. Generalmente ante la ausencia de una red familiar o comunitaria, los niños y niñas no tienen un espacio donde permanecer y desarrollarse bajo parámetros mínimos de calidad, vinculados con su motricidad, inteligencia, nutrición, y especialmente con su capacidad de relacionarse con los otros y con el mundo que les rodea.

Considerando los orígenes de este servicio podemos preguntarnos qué sucedía en un país donde un porcentaje mayoritario de la población se encontraba fuera del sistema formal de trabajo, requería de la existencia de un servicio de atención infantil que le garantice la seguridad y desarrollo de sus niños y niñas, la vinculación de las mujeres a los sistemas laborales, formales o informales se dio de forma tardía y minoritaria. En el caso del desempleo, esta ausencia de relación laboral, materializada a través del salario, representa una de las causas que impide a las familias acceder a los servicios de atención infantil ofertados por el mercado, dependiendo únicamente de las iniciativas por parte del Estado.

Es así que cuando los ingresos son menores, esta relación entre el mercado y la familia se vuelve difícil de establecer, si a esto le sumamos la ausencia de una red familiar o

comunitaria que pueda encargarse del cuidado de los niños y niñas se complejiza el escenario, obligando a que las familias deban decidir qué hacer con sus hijos que aún no van a la escuela antes de aceptar un trabajo, obligando en algunas ocasiones a que niños y niñas tengan que asistir junto a sus padres a los espacios laborales o que deban permanecer solos, expuestos de varias formas, en sus hogares desde temprana edad. Cómo podemos observar cualquiera de estos escenarios hace que las condiciones familiares de una mayoría de la población pobre, sin acceso a oportunidades materiales y de conocimiento, sean de alta vulnerabilidad sobre todo para los niños menores de 6 años.

Si retrocedemos en el tiempo podemos reconocer que el surgimiento del servicio de atención infantil a niños y niñas, antes de pertenecer al proceso escolar, está fuertemente ligado con labores caritativas, especialmente relacionadas con la acción de la iglesia, a mediados del siglo XX, servicio dirigido especialmente a niños desprotegidos, abandonados, huérfanos, etc., estas acciones son bastante limitadas en comparación del sentido amplio que se le otorga al servicio en la actualidad. En años posteriores a estas iniciativas se les unen organizaciones e instituciones filantrópicas que buscan mejorar las incipientes condiciones sociales de las clases más desprotegidas a través de casas de asistencia, hospitales y servicios varios dedicados a niños y niñas altamente vulnerables. En la misma época también se inician gestiones en lo social por parte de patronatos, amparos y otras formas organizativas de atención a poblaciones desprotegidas, vinculadas a las primeras acciones estatales a nivel central y de gobiernos locales.

Podemos afirmar que en el caso de Ecuador, las relaciones patronales propias de épocas hacendatarias y de los terratenientes, definieron un tipo de dinámica de la gestión social que perduró hasta mediados del siglo XX. Este tipo de relaciones de dependencia, o al menos su espíritu, no se modifica sustancialmente a través de la caridad y la filantropía.

Podía haber *tutelas nuevas*, puesto que entre los sujetos sociales existía una desnivelación tal que hacía posible la concertación de un contrato de intercambio recíproco: no estaban en el mismo nivel el rico y el indigente, el competente y el ignorante, el médico y el alienado, el civilizado y el indígena. (Castel, 1997: 238)

En el marco de este estudio es interesante reconocer como la historia es una fuente necesaria en todo proceso de aprendizaje e investigación, esta nos ayuda a entender más de cerca como se fueron configurando las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales. No dejamos de rescatar como la evolución del servicio a través de la historia, nos permite tener una lectura sociológica de las relaciones sociales, que si bien se fueron modificando continuamente nunca llegaron a equilibrarse. Sin embargo, desde un principio se puede distinguir como las distintas innovaciones de la modernidad fueron obligando a configurarse a estas relaciones con evidentes rasgos de subordinación con el fin de mantener el status quo, esto mientras se daba un detrimento progresivo de las condiciones de vida de una mayoría de la población, totalmente bajo principios de desigualdad e inequidad, en relación al género, la etnia, la condición laboral, entre otros.

Si bien el estudio de caso se restringe al Ecuador y su proceso de institucionalización del servicio, es importante mencionar que este tiene una trayectoria regional necesaria de reconocer, razón por lo cual ha sido necesario incluir dentro de este capítulo una reseña corta de cuál ha sido su evolución desde sus inicios.

#### *Las primeras iniciativas desde el campo de la salud*

Es conocido que las condiciones de salubridad e higiene eran bastante precarias en la región, los indicadores de morbilidad y mortalidad también eran alarmantes, dicho escenario conduce al gremio de médicos a proponer procesos para mejorar las condiciones existentes, a través de perfeccionar el cuidado de la salud, en su mayoría se inició con procesos curativos y poco a poco se fueron introduciendo temas para el mejoramiento de la alimentación y cuidados especiales de las madres, niños y niñas. Este campo se vio apoyado de forma directa por eventos internacionales que se llevaron adelante en la región y que contribuyeron con la idea de avanzar en la construcción y definición de políticas y acciones para mejorar así las condiciones para las familias, niños y niñas. (Peralta y Fujimoto, 1998)

De manera incipiente se fueron dando distintas acciones que permitieron avanzar desde el publicismo al salubrismo, muy inspirados en los modelos europeos y

estadounidenses, sin embargo como se puede ver en todo este periodo de asunción a la modernidad en nuestra sociedad se dan procesos que recurrentemente avanzan y retroceden producto de nuestros orígenes coloniales, feudales, hacendatarios, etc., que generan una mixtura propia de los *andes* (Kingman, 2008), al momento de consolidar un proceso de influencia mundial el salubrismo marcó el desarrollo de diferentes procesos en cada uno de los territorios, esto se puede evidenciar comparando las instituciones y servicios tanto en Quito como en Guayaquil. El tema encargado a las madres se constituye en la primera de sus obligaciones al respecto del cuidado de la vida del niño, este detalle desde la perspectiva del salubrismo constituye una de las primeras nociones que hacen de mujeres y niños “objeto” de políticas públicas. (Kingman, 2008)

*Las primeras iniciativas en el campo de la protección y bienestar de los niños y niñas*

Al igual que la atención en salud, la protección y bienestar de los niños y niñas menores de 6 años estaba dirigida por órdenes religiosas que se encargaban de proveer alimentación y cuidados a los abandonados, huérfanos o desvalidos . Estas acciones fueron cubiertas poco a poco por instituciones públicas y privadas, las cuales abrieron el camino para que se inicie la discusión sobre la necesidad de contar con una legislación específica para el campo que se encontraba operando. Es así que desde el ámbito legal el Estado comenzó a preocuparse de este segmento de población que vivía en condiciones adversas para su desarrollo, el cual fue tomando nuevas consideraciones conforme avanzaron los años, los criterios de focalización de las necesidades, constantemente fueron modificándose con el desarrollo demográfico, haciendo que el campo de acción se amplíe

El Ecuador en el año de 1.938 cuenta con su primer *Código de Menores*, que a partir de su elaboración intenta regular las condiciones de vida de la niñez, lastimosamente colocando al niño en total dependencia del adulto, a manera de objeto de intervención, confinándole a contar con derechos básicos que ponían en evidencia su vulnerabilidad ante condiciones de pobreza y exclusión social. Estos cuerpos legales han ido evolucionando, sobre todo debido a la participación de colectivos de la sociedad civil y

de la cooperación internacional que impulsaron procesos reivindicatorios en defensa y re conceptualización de la doctrina de protección integral hacia un enfoque basado en derechos. Es así que en el año 2003 el Ecuador cuenta con el *Código de la niñez y la adolescencia*, que se basa en un enfoque sistémico de protección, exigibilidad y cumplimiento de derechos de la infancia y adolescencia, a través del reconocimiento de la interrelación entre Estado, familia y sociedad civil en diferentes ámbitos de acción.

A través de este tipo de intervenciones se puede reconocer que la percepción que se tiene, tanto de los niños como de las familias, es que estos necesitan estar dirigidos o controlados para que poco a poco a través de acciones periódicas, introducidas sobre todo a través de la escuela, puedan mejorar sus prácticas de aseo, limpieza, higiene, nutrición, etc. Un dato interesante es que ya para el año de 1.933 se hacían las primeras mediciones antropométricas que contribuyeron a crear la imagen moderna de la infancia, como objeto de preocupación estatal (Ana María Goetschel, 2007).

#### *Las primeras iniciativas en el campo educacional*

El desarrollo infantil tiene su base en la evolución de los procesos educativos en la región con mucha influencia de este campo desde Europa, inicialmente se dio el despunte de la educación primaria para luego progresivamente extenderse simultáneamente a la educación secundaria, superior y en un periodo posterior del desarrollo de las capacidades de los niños y niñas de 0 a 5 años. Las primeras experiencias de este tipo se dan con los “jardines de infantes”, “kindergarden” o “escuelas de párvulos” experiencias que develan la importancia de mantener procesos sostenidos de atención con este segmento de población. La evolución de este servicio estuvo siempre relacionada con la implementación de leyes más pertinentes a su fortalecimiento (Peralta y Fujimoto, 1.998).

En nuestro país la atención preescolar o educación inicial tomó fuerza luego de la consulta popular del año 2006 en la cual se aprobó el Plan Decenal de Educación, el mismo que propone en su primera política la “universalización de la educación inicial de 0 a 5 años” por parte del Ministerio de Educación. En el transcurso de estos años su cobertura se ha incrementado, teniendo de por medio un convenio interministerial con el

MIES para no sobreponer coberturas, llegando en a 31.340 niños y niñas entre 3 y 5 años, a diciembre del 2008. Este servicio busca adelantar la vinculación de la infancia con el sistema educativo. Si revisamos los principales objetivos del programa de educación inicial, podemos evidenciar que ninguna de sus estrategias está dirigida a temas relacionados a la salud y a la nutrición, sobre estos detalles y la sobreposición de competencias hablaremos en los próximos capítulos.

### **Las políticas sociales en América Latina**

Si bien las políticas sociales están pensadas para mejorar las condiciones de vida de las personas, es necesario definir cuál es el rol de estas en el modelo de desarrollo que se ha estado construyendo de forma diversa en América Latina en los últimos 20 años a partir de la década perdida. Podemos reconocer que dentro del escenario sudamericano existe un alto riesgo social, donde las oportunidades son mínimas para una mayoría de la población, respecto al desarrollo de sus capacidades. Las brechas actuales entre la población de mayor y menor ingreso al parecer son insalvables, si consideramos que de 1.990 al 2.002 se dio un empeoramiento de la cobertura de los sistemas de protección social (Sojo, 2.008). De igual forma se puede evidenciar que en materia de pobreza los avances no son significativos, si bien algunos indicadores han mejorado en términos generales, los anillos de pobreza se robustecen en las periferias y en las zonas rurales.

Regresando al análisis de las políticas públicas, se podría afirmar que su definición y aplicación han estado históricamente relacionadas con los principios económicos predominantes, así tenemos que los Estados latinoamericanos, una vez que deciden converger hacia la apertura de mercados y su inserción en la economía internacional, a través de la globalización económica que toma fuerza en los años 90's, deciden hacer modificaciones a la forma tradicional en el diseño de sus políticas sociales, proponiendo reformas en la concepción de cómo se deben constituir las acciones públicas para la atención de salud, educación, seguridad social, entre otros.

A pesar de enfrentar un nuevo escenario en relación a la redefinición de las políticas sociales que incluía la reducción del gasto fiscal, uno de los principales problemas a los cuales se tuvieron que enfrentar los Estados fue el gran endeudamiento que se produjo

como resultado de los desatinos económicos y de gobiernos populistas, los cuales se respaldaron con préstamos fácilmente otorgados por la presencia de petróleo en la región, lo que produjo un desajuste fiscal y por ende la reducción del financiamiento destinado a la ejecución de proyectos y programas sociales<sup>2</sup>.

*Desde una mirada liberal, análisis del surgimiento y vigencia del paradigma emergente*

Ante el escenario complejo en términos del manejo económico, sobre todo por los evidentes retrasos en nuestro sistema político y del proceso de industrialización tardío, se hacía complejo el desarrollo de políticas sociales y de las instituciones que las deban operativizar. Bajo este contexto *estricto* para el manejo fiscal, las necesidades del Estado se debían modificar al ritmo del mercado, introduciendo los primeros cambios en el paradigma dominante, dejando atrás a un sector público que se encargaba en su totalidad de la definición, ejecución y financiamiento de las políticas públicas para servicios sociales. Estas innovaciones finalmente alteraron las estructuras y las concepciones sobre la prestación de servicios así como la participación de la sociedad en el crecimiento económico, el cual se transformó en el principal objetivo por parte del Estado.

Es en este marco de reforma del Estado que se entiende la implementación del *modelo*<sup>3</sup> en estudio, el cual se podría afirmar que está basado en estrategias propias de un políticas sociales de corte liberal – donde se puede evidenciar principios de

---

<sup>2</sup> Ante esto la *Red de vigilancia ciudadana para la inversión social* para el Ecuador, nos comenta; en relación con el PIB, el servicio de la deuda subió desde un 3,9% en 1993 a más del 12% en los años 1997, 1999 y 2000; manteniendo un nivel superior al 8,5% desde 1995. En paralelo las inversiones en educación, salud y desarrollo agropecuario se mantuvieron en niveles muy bajos, representando menos de una tercera parte del servicio de la deuda; así, por ejemplo, mientras en 1999 se destinaba un 12,9% del PIB al servicio de la deuda, el gasto social apenas recibía un 1,4%. Para el año 2001, luego de la renegociación del año 2000 (*jubileo*) todavía se destinaron 1.735 millones de dólares al servicio de la deuda, una cifra superior en 2,5 veces a lo destinado para inversiones sociales: El monto per cápita de la deuda en el año 2000 fue de 1.375 dólares. El servicio de la deuda por habitante llegó en ese año a 156 dólares y el gasto social fue de apenas 50 dólares. Según informaciones de UNICEF, el servicio de 15.700 millones de dólares, que realizó el Ecuador entre 1990 y 1999, equivalió a 135 años del presupuesto de salud, a 123 años del bono de desarrollo humano y 51 años del presupuesto de educación ([www.inversionsocial.ec](http://www.inversionsocial.ec))

<sup>3</sup> Dentro de esta investigación nos referiremos a *modelo*, como el conjunto de dispositivos que dan forma a los programas considerados para el estudio de caso, tanto el Programa Nuestros Niños – PNN como el Fondo de Desarrollo Infantil – FODI. Dentro de esta investigación se considera que operaron bajo un mismo modelo, conclusión a la que se ha llegado tras considerar los principios y estrategias aplicadas. A este modelo lo denominaremos PNN/FODI.

competitividad, eficiencia, reducción del gasto público, mercantilización de la demanda de servicios infantiles, participación, etc.- donde la tendencia se dirige a limitar la acción del Estado aplicando políticas de ajuste y estabilización, con altos costos sociales, otorgando responsabilidades cada vez mayores al sector privado y por ende al mercado. Es partir del giro en el manejo de la política económica en la región que se evidencia la necesidad de modificar los dispositivos que regulan el sistema de protección social, Rolando Franco comenta que en cuanto a las políticas sociales con dificultad se va tomando conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño e implementación (Franco, 1996), esta perspectiva, es un claro ejemplo de la fuerza que traía consigo las políticas liberales a nuestra región.

Debemos recalcar que uno de los objetivos de esta investigación es comprobar justamente cuales son los límites de la aplicación de nuevos paradigmas en el diseño de políticas e instituciones, comprender la esencia de la política implementada, y, hasta qué punto las condiciones propias de las sociedades latinoamericanas hacen posible la coexistencia de prácticas tradicionales en su gestión y de nuevas tendencias de corte liberal en el diseño de las políticas públicas. Recordemos que mientras se da este proceso de reforma del Estado social, en la región los niveles de pobreza se mantenían relativamente iguales o habían incrementado, la brecha económica era cada vez más marcada en la población según sus ingresos. Los procesos de endeudamiento llevaron a países como el nuestro a privilegiar del presupuesto recursos para cumplir puntualmente con los acreedores de la deuda externa, mientras que lo destinado para la educación, salud y seguridad social no llegaban cubrir la demanda presente en la población, con niveles bajos de cobertura y malas condiciones en la calidad del servicio, rezagando al Ecuador a los lugares más bajos del concierto internacional, al respecto de la inversión social en la región.

Es así que el escenario donde se intenta construir o implementar los paradigmas emergentes en nuestro país resultó un tanto complejo si tomamos en cuenta que se contaba con una institucionalidad pública debilitada presupuestaria y técnicamente. Las nuevas condiciones impuestas por el entorno competitivo hacían que la aplicación de las

políticas sociales se restrinja a mejorar el capital humano contenido en la población, este principio se podría considerar como su espíritu, otorgando valor agregado a la fuerza productiva necesaria para enfrentar el escenario competitivo internacional.

Conociendo este tipo de preceptos que orientaban la gestión *moderna* de la política pública, podemos afirmar lo preocupante del contraste existente con el escenario nacional donde se podía observar como los principales problemas tales como bajos ingresos per cápita , falta de capacidad del Estado en el manejo de las rentas internas y diseños institucionales ineficientes, pero sobre todo ausencia de un *sentido común* (Guerrero, 2003) sobre principios de equidad, inclusión y distribución de la riqueza. Es importante mencionar que este tipo de políticas generaban una gran expectativa de los alcances que podían obtener a mediano y largo plazo, ahora que dicho plazo ha transcurrido desde sus primeros intentos de reforma hacia un paradigma emergente, podemos afirmar que nuestro país se encuentra retrasado en términos de indicadores sociales al respecto del concierto regional.

Es necesario mencionar que como resultado de la presencia de este Estado social incompleto, a pesar de que vemos avances de la región en términos de esperanza de la calidad de vida al nacer y en la baja de la mortalidad infantil, se puede evidenciar que estos indicadores mantienen sesgos ya que aún existen sectores de la sociedad que siguen siendo discriminados (Sojo, 2008). Si bien el escenario internacional no se modificaba sustancialmente, en términos de pobreza y equidad, en la década de los 90's, uno a uno los Estados latinoamericanos fueron asumiendo nuevas formas de gestión de lo social desde las políticas públicas, esto generó que se inicien nuevos procesos al respecto del diseño, implementación y ejecución en el campo de la educación, salud y seguridad social.

En el ámbito institucional se reconoció la existencia de una pluralidad de actores, así como sectores en la prestación de servicios sociales, al mismo tiempo se promovió la operación descentralizada del Estado, otra de las estrategias propias de este paradigma sugirió superar la lógica burocrática en la toma de decisiones y recomendó incursionar

la lógica de proyectos, ya no preocupados por la oferta, sino por fortalecer la demanda. (Franco, 1996)

Con el objetivo de avanzar en este recorrido, a continuación se presenta las diferencias entre los paradigmas dominantes y emergentes que se encuentran en juego dentro de la definición de las políticas sociales de América Latina. Es necesario estar atentos a los contrastes existentes entre ambos enfoques para determinar cuál ha sido el proceso histórico que ha llevado a varios países de la región a nuevas consideraciones al respecto de la definición de la gestión social. La información expuesta permitirá abrir el debate sobre las transformaciones que se han dado en las dos últimas décadas acerca del entendimiento de lo “social” y como dentro de diversos escenarios se han encaminado procesos similares, donde el Estado ha centrado su atención a la dinámica económica como eje principal de desarrollo, dejando rezagado a todo un conjunto de políticas sociales relacionadas a la formación de otro tipo de capitales.

**Tabla 1 Diferencias entre el paradigma dominante y emergente**

	<b>DOMINANTE</b>	<b>EMERGENTE</b>
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	Monopolio estatal	Pluralidad de subsectores
	Centralismo	Descentralización
<b>LÓGICA EN LA TOMA DE DECISIONES</b>	Burocrática	De proyectos
<b>FUENTES DE RECURSOS</b>	Estatal	Cofinanciación
<b>ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>	Financiamiento a la oferta	Subsidio a la demanda
<b>CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA</b>	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo	Focalización
<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	Clase media	Pobres
<b>ENFOQUE</b>	En los medios	En los fines impacto
<b>INDICADOR UTILIZADO</b>	Gasto publico social	Relación costo-impacto

Fuente: Adaptación de Rolando Franco, 1996<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El cuadro completo de Rolando Franco se encuentra dentro de los anexos, para una revisión más completa de este enfoque.

Como pudimos observar en el cuadro presentado tanto, actores, objetivos, estrategias, como enfoques han variado entre ambos paradigmas, debido fundamentalmente a que las prioridades del Estado se han modificado en relación a la forma como se desea garantizar a la sociedad los diferentes servicios y al modelo de desarrollo que se estaba construyendo. Es importante reconocer las limitaciones presentes en el Estado, a través de los años, sobre todo en relación a la eficiencia en el manejo del presupuesto empleado así como la falta de innovación en la gestión de las instituciones proveedoras de los servicios sociales. Ante esto, al parecer, la tendencia estaría en optar por un modelo que se acerca a lo planteado por el *mercado* donde la competencia garantiza el mejoramiento de la efectividad en relación a los resultados, buscando continuamente la optimización de los recursos y la maximización de los resultados.

A continuación ampliaremos el análisis sobre varias de las principales características contenidas en el paradigma emergente, de tal manera que nos permita conocer y entender mejor dicho proceso, debemos recordar que intentaremos describirlos en el marco de las políticas públicas, esta aclaración hace atención al hecho de que son definiciones amplias y complejas de abarcarlas completamente.

#### *Focalización*

R. Franco menciona "*tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente*" esta frase expresa uno de los principios definidos en el paradigma emergente, donde se considera necesario priorizar la atención con servicios asistencialistas a un segmento de la población. Para alcanzar a cumplir con esta estrategia con cierto grado de efectividad, se requiere de complejos estudios estadísticos que permitan distribuir los recursos en un segmento de la población que ha sido identificada por sus condiciones sociales y económicas para ser *beneficiada*<sup>5</sup> o asistida por un servicio. Se planteo diferenciar a la

---

<sup>5</sup> Al igual que el *asistencialismo* la visión que se tiene de la palabra *beneficiario* tiene ciertas cargas negativas dentro del mundo *tecnocrático*, ya que se ha generalizado la idea de que estas concepciones le convierten al ser humano como objeto de intervención mientras que los nuevos enfoques, como el de *derechos*, lo reconocen como sujeto de desarrollo. El lenguaje constituye un elemento importante de considerar desde todo enfoque, sin embargo es importante centrarse en los verdaderos retos que tienen las políticas sociales, el carácter asistencialista de las intervenciones debe ser aceptado con toda claridad

población y dejar atrás la visión clásica de universalizar la oferta y de que el servicio tenía que ser invariable para toda la población, se buscaron mecanismos para generar un tratamiento diferenciado a las distintas poblaciones según sus condiciones y necesidades.

Esta estrategia es parte del esquema que se maneja dentro de un tipo de Estado social, donde los servicios de asistencia están dirigidos a la población más pobre que debido a su falta de oportunidades de acceso a bienes de producción no han logrado insertarse dentro del mercado, por ende no pueden satisfacer sus necesidades de forma definitiva. En este contexto que se justifica desde sus principios la acción del Estado social, destinando a través de programas, proyectos y fondos para que se diseñen servicios que permitan disminuir las brechas sociales y mejorar la distribución de la riqueza.

#### *Cofinanciamiento*

Bajo la lógica de reducción de los gastos y mejoramiento de la inversión también se llevaron adelante procesos que comprometían con bienes y servicios a los beneficiarios de los servicios sociales a cambio de recibir la respectiva prestación, figura conocida como cofinanciamiento o copago. Esta particular estrategia busca mejorar el aporte de la ciudadanía al respecto de la gestión que el Estado está realizando a favor de su desarrollo. La participación de nuevos actores y sectores en la prestación de los servicios, amplía la posibilidad de mejorar las condiciones en las cuales se tienen que gestionar los recursos necesarios para garantizar los servicios sociales que son demandados por la población, los beneficiarios también pueden participar en la generación de bienes y servicios como valor agregado a la prestación de los servicios, rol que anteriormente estaba bajo la responsabilidad única del Estado.

Vale la pena señalar que en el caso de este modelo la forma que toma la estrategia de cofinanciamiento difiere de su tradicional forma de aplicación, ya que el copago ha sido pensado tradicionalmente para ser cubierto por el beneficiario, es decir una tasa inferior al costo real que se debe cancelar para acceder al servicio. En el modelo en estudio el

---

dentro de un esquema integral donde se manejen estrategias que combinen acciones de asistencia y aseguramiento al mismo tiempo de forma sistemática.

financiamiento es cubierto por las organizaciones ejecutoras que terciarizan el servicio a través de sus propios recursos. En una de las entrevistas realizadas en este estudio, uno de los miembros de una organización ejecutora comentaba su preocupación de como los recursos comprometidos por parte de las organizaciones dentro de las cláusulas del contrato para la atención, estarían subsidiando, de forma indirecta, la inversión que es responsabilidad del Estado, como son los costos derivados de este servicio.

### *Costo - beneficio*

El impacto de las acciones llevadas adelante a través de los programas y proyectos permite hacer un cambio radical en la forma de plantear las políticas sociales. Los objetivos propuestos tienen que ser alcanzados de la manera más eficiente, de tal forma que permita optimizar recursos y hacer más atractiva la inversión por parte de las autoridades quienes finalmente parten de una lógica que establece las ventajas a través de hacer una comparación entre los montos de inversión y los resultados obtenidos.

Si bien la racionalidad economicista predomina en esta perspectiva se puede comenzar a utilizar nuevas metodologías e indicadores que permitan establecer si los procesos llevados adelante cumplen su función. De esta manera se inicia un profundo proceso de medición de los resultados y de los indicadores de impacto en las políticas sociales, que por diversas razones en nuestro país, lamentablemente, todavía no muestran sus efectos, en relación de la inequidad social y en el diseño de las instituciones encargadas de las políticas sociales.

Como veremos en el desarrollo de esta investigación, este principio fue bastante complejo de cumplir dentro de la ejecución del modelo PNN/FODI, sobre todo porque el diseño programático tuvo problemas para alcanzar el objetivo de optimizar los recursos. En relación a los costos, estos se decidieron reconocer por cada niño o niña atendido, haciendo que los dispositivos aplicados para el mejoramiento de la calidad no fueran efectivos, esta afirmación se basa en la inexistencia de indicadores de impacto que den cuenta de los logros alcanzados como resultado de la atención infantil, debemos reconocer que las escalas aplicadas para la medición de los logros mantiene un alto margen de error que impide que sus resultados sean considerados como legítimos para

una medición. Como veremos más adelante esta junto a otras características del modelo no pudieron ser mejoradas a lo largo del diseño, implementación y ejecución de estos dos programas.

### *Los cuasi mercados*

Dentro de la definición de nuevos paradigmas de política social el concepto de *cuasi mercados* se ha vinculado con el Estado social a través de mantener la función de financiador y regulador de los servicios sociales; deslindándose de la prestación directa, mediante la participación de las entidades públicas y la participación privada de organizaciones y fundaciones en la prestación del servicio; descentralizando parte de la toma de decisiones y la incorporación de la competencia en la provisión de servicios sociales (Le Grand y Bartlett, 1993).

Al respecto Ana Sojo nos comenta que en el marco de diversas combinaciones pública-privadas, los *cuasi mercados* tienen como objetivo consolidar la responsabilidad social y pública, mediante un mejor uso de los recursos y una atención de calidad, asociados con el uso de criterios de desempeño. Son mercados, en tanto se promueve una competencia de proveedores que sustituya a la provisión monopólica estatal de servicios, pero que difieren de los convencionales en aspectos esenciales. (Sojo, 2000)

En cuanto a la demanda, esta se encuentra representada por las entidades compradoras del servicio –*en este caso la entidad es el PNN/FODI*- quien tercia el servicio y controla el presupuesto asignado a cada uno de actores involucrados, además define condiciones específicas que debe contener el servicio, establece por ejemplo la cantidad y tipo de actividades a realizar, metodologías, instrumentos, etc., teniendo la posibilidad de garantizar el cumplimiento de parámetros de calidad así como el cumplimiento de objetivos contenidos en agendas y planes públicos relacionados con el servicio prestado, normando a través de incentivos los niveles de rendimiento, responsabilidades, coberturas así como las metas a ser alcanzadas por el prestador final.

Los precios no son precios libres de mercado, ya que no están formados por la interacción de la oferta con la demanda mediante recursos pagados por los usuarios

directos, son precios negociados o administrados en el marco de un presupuesto fijado por el Estado. En cuanto a la oferta, ésta puede comprender una variedad de formas de propiedad -*estatal, municipal, asociaciones, iglesias, organizaciones sin fines de lucro, etc.*- que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento (Le Grand y Bartlett, 1993).

Es importante recalcar el rol controlador que posee el Estado dentro de este modelo de interacción que se propone con la sociedad civil, con organizaciones sociales, gobiernos sub nacionales, entre otros. Uno de los argumentos a favor de este modelo es que le permite al Estado asegurar un mínimo de competencias de regulación, introduciendo parámetros de calidad sobre los servicios prestados así como el control presupuestario de los costos relacionados a la atención.

Rocío Gavilanes (2007), hace un análisis de los sistemas de desarrollo infantil, comparando desde un enfoque económico las diferencias entre la modalidad CIDI del PNN y los CCDI del ORI, donde describe algunas de las características sobre los cuasi mercados y como dentro de estos se define a la oferta y a la demanda:

Por el lado de la oferta, igual que en los mercados convencionales, se presenta competencia entre empresas productivas u ofertantes del servicio; se dan los recursos a instituciones independientes... que compiten por los clientes... estas organizaciones no necesariamente buscan maximizar sus ganancias, ni son solamente privadas (Gavilanes, 2007, 29).

De esta manera podemos evidenciar varias de las características de los cuasi mercados, la competencia entre servidores, nuevos actores en la garantía de los servicios, nuevos objetivos de mercado. Detalles que deben ser estudiados uno por uno para entender cuál es el sentido que orienta a las autoridades a incluir estos preceptos dentro de los proyectos y programas sociales.

Por el lado de la demanda, los consumidores en un cuasi mercado no expresan su poder adquisitivo en términos de dinero, en su lugar adoptan otros mecanismos como los vouchers... que se destinan a la compra de un servicio específico asignado al usuario. Cabe señalar que en muchos casos el usuarios no realiza la elección de decisión de

compra por sí mismo, sino que por él lo realiza un tercero o agente (Gavilanes, 2007, 29).

Los servicios sociales no únicamente se modifican y dejan de estar condicionados a una única forma de gestión, sino que se abren a diferentes combinaciones, este modelo si bien ofrece grandes innovaciones al respecto de cómo concebir a la demanda y a la oferta, en algunos casos continúa restringiendo al usuario del servicio a conformarse con las políticas y servicios dispuestos por terceros, que en el mejor de los casos serán actores cercanos a su territorio y que ofertan servicios en mejores condiciones que cuando lo hacía el Estado a través de su cuerpo burocrático que muchas veces disponía las acciones desde el escritorio.

### **Hacia una nueva política de las capacidades<sup>6</sup>**

A través de este nuevo planteamiento buscamos develar las características presentes en la trayectoria de Amartya Sen y en su propuesta más importante, *Capability Approach*, propuesta que se consolida en una fuente emergente de las ciencias económicas así como en la necesaria, y escasa, apertura de caminos dialécticos de la economía con las ciencias sociales. Es en este sentido que se configura la importancia de introducirnos en el planteamiento de Sen, como uno de los principales apoyos teóricos de la presente investigación, sobre todo, cuando el objetivo central de este trabajo es el de comprobar cómo han evolucionado las reformas públicas en el campo del desarrollo infantil y en este marco entender bajo qué tipo de enfoque, al respecto de los derechos y las libertades, se está construyendo las políticas de infancia en nuestro país en la actualidad.

Como veremos a continuación, ninguno de los paradigmas, tradicional o emergente, anteriormente descritos en este capítulo, propone una política clara conforme a los

---

<sup>6</sup> Título tomado del artículo de J. De Munck, « ¿Qu'est-ce qu'une capacité ? », in J. De Munck & B. Zimmermann, eds. (2008), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Coll. Raisons Pratiques, vol. 18, Ed. EHESS, Paris. Este artículo fue traducido por Betty Espinosa y Natalia Herrera para su publicación próxima en FLACSO Ecuador.

axiomas de un enfoque de capacidades<sup>7</sup>, inclusive encontramos bastantes similitudes con las tres formas de *no* conducir una política de las capacidades, descritas por De Munck, al respecto de la obra de Sen, las cuales las comentaremos brevemente a continuación.

El primer enfoque, es el denominado *deontologista de los derechos*, donde las leyes y normas se constituyen en una visión estricta e impuesta de las reglas de juego haciéndolas inalcanzables para los actores; debiéndose respetar el contenido de los derechos sin insistir en los efectos, por más negativos que resulten estos; en definitiva los marcos constitucional y legal son los únicos que cuentan en materia de derechos, su cumplimiento es el único fin.

El segundo enfoque es el *exacerbado en los recursos de los derechos*, que considera a éstos como objetos de crédito, propiciando serias limitaciones a través de la exacerbación de recursos materiales, pero sobre todo sin modificar sustancialmente las estructuras sociales por más intervención que se realice; también se habla de la evolución del sistema de derechos hacia proyectos y programas llevados adelante por el Estado donde el poder ejecutivo figura como el definidor y ejecutor de programas al respecto de los derechos fundamentales, que se materializan a través de bienes o servicios que rayan en el asistencialismo.

En el tercer enfoque, el *consecuencialista - utilitarista de los derechos*, se refiere a que a los derechos se los considera como instrumentos de bienestar, buscando una ingeniería institucional que privilegie los recursos invertidos, en este último enfoque los objetivos dejan de ser el de la libertad y la igualdad, pasando a constituirse la eficiencia y efectividad como tal, entendiendo a estos principios como sinónimo de optimización de

---

<sup>7</sup> Para Sen las capacidades se refieren a la representación de las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa evaluar es su habilidad real para lograr funcionamientos [individuales y colectivos] valiosos como parte de la vida.

los recursos; en conclusión el Estado debe maximizar el bienestar en constante equilibrio con la función judicial en el cumplimiento de los derechos.

Luego de conocer mejor sobre los tipos de Estado que estarían operando en la actualidad de forma mixta y heterogénea, el enfoque en el que nos interesa concentrarnos e involucrar a esta investigación es el de las *capacidades*, “Rights as goals”, el cual no propone consolidarse como una ideología de recambio, éste es simplemente un método de evaluación, conceptualmente coherente y orientado hacia la investigación empírica (De Munck, 2008). En el enfoque de las capacidades, los derechos son considerados como fines, es así que una política de los derechos apunta a igualar las *capacidades*, los derechos son percibidos como *orientaciones intrínsecas* a los comportamientos, es decir, son los actores sociales los que orientan sus derechos no solamente el Estado, el conjunto de derechos determina la orientación del sentido de la acción social. El enfoque de los derechos como fines, hace de la realización de los derechos una tarea infinita. (De Munck, 2008).

El Estado al momento de hacer modificaciones en el diseño e implementación de las políticas sociales en nuestra región y sobre todo en el Ecuador, debido a la compleja evolución de las condiciones políticas, económicas y sociales, ha mantenido una línea heterogénea o híbrida en el diseño y ejecución de sus políticas sociales. En el caso de la atención infantil la infraestructura institucional ha marcado su tendencia, al manejarse entre los paradigmas dominante y emergente.

Como veremos en el desarrollo de esta investigación, el modelo de estudio de caso, PNN/FODI, se vincula directamente con el paradigma emergente de las políticas sociales según la teoría revisada en este capítulo. Mientras que el resto de instituciones de niñez como ORI, INNFA y DAINA se relacionan mayoritariamente con el paradigma dominante o tradicional. El rol del Estado en el caso ecuatoriano se modifica entre uno y otro caso, sin embargo sus resultados no difieren sustancialmente uno del otro, por ejemplo se pueden tomar a la desnutrición y mortalidad infantil como indicadores de evaluación observándose resultados similares entre uno y otro. Es

importante observar que parte sustancial de esta investigación se centra en reconocer donde radican las debilidades de ambos enfoques, pero sobre todo en medir hasta qué punto los procesos emprendidos de reforma en las políticas sociales están en posibilidad de dialogar con un enfoque evaluativo como el de las *capacidades*.

#### *El enfoque de derechos y el desarrollo infantil*

Una de las fuentes fundamentales de esta investigación ha sido retomada de la propuesta contenida dentro de la obra “El recreo de la infancia” de Eduardo Bustelo<sup>8</sup>, quien de forma compleja hace un extenso análisis de las condiciones actuales de la infancia, desde varias perspectivas recorre las principales problemáticas que ésta debe enfrenta en la actualidad, como parte de un sistema de desarrollo basado en el consumo y en la acumulación. Su crítica hacia la lectura acostumbrada de los códigos así como de las normas relacionadas con la niñez, nos invita a estar atentos a la importancia de alcanzar mayor rigurosidad en la utilización y aplicación del enfoque de derechos.

La condiciones de vulnerabilidad de una mayoría de la niñez, según Bustelo, obliga a que esta población se encuentre dentro de los límites de la sobrevivencia, o *zoe*, donde la reales oportunidades de mejorar sus capacidades están limitadas por distintas barreras, que van desde el campo económico, la falta de espacios de participación y representación política y social, así como una visión caduca de la verdadera potencialidad de la niñez, que la transforma constantemente en objeto de intervención. Si vinculamos las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de la niñez en nuestro país y región, en un escenario mayoritariamente excluyente, con la doctrina del enfoque de

---

<sup>8</sup> Es importante reconocer la trayectoria de este investigador argentino, su paso por diferentes espacios relacionados con la infancia en materia de las leyes internacionales y políticas públicas de trascendencia en la región. Este texto fue presentado en FLACSO Ecuador, como parte de su conferencia en el Curso sobre derechos de la niñez y trabajo infantil, organizado en coparticipación por UNICEF y la Universidad Rey Juan Carlos. Su propuesta central se basa en la de la capacidad de la niñez de iniciar un proceso de cambio, al respecto de cómo se está constituyendo el desarrollo de la humanidad. El término, *recreo*, se torna polisémico, ya que cuando se refiere a la capacidad de la infancia asegura se creencia en la posibilidad de un cambio, de igual forma habla de la necesidad de recrear mejores condiciones para las generaciones presentes y futuras y finalmente asegura que en la capacidad de la infancia se encuentra presente la fuerza más pura de imaginación, inteligencia y felicidad, propia de un recreo, ese espacio que todo niño y adulto recuerda de su infancia con felicidad.

derechos ponemos en evidencia la dificultad de pasar de la retórica a la acción (Guendel, 2008).

Las actuales condiciones de los modelos de desarrollo que se encuentran en vigencia, hacen que la niñez tenga un rol secundario dentro de un proyecto de humanidad, y que se le haya otorgado la responsabilidad de reproducir un sin número de prácticas culturales dañinas, propias de un sistema individualista y egoísta, que obligan a que el ciclo del desarrollo tienda únicamente a apuntalar el crecimiento económico con mayor ímpetu, o desde otra perspectiva, evidencie su propia decadencia. El desarrollo de las capacidades de la niñez abre la puerta a una verdadera oportunidad de cambio en un futuro no lejano, las diferentes transformaciones sociales y económicas, el avance de las tecnologías y de la globalización, los procesos de cambio climático y la constante disminución de los recursos no renovables, son condiciones suficientes que nos obligan a repensar cual debe ser el rol de las nuevas generaciones.

### **CAPÍTULO III**

## **ESCENARIO ACTUAL Y PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN TEMAS DE NIÑEZ**

Iniciaremos este capítulo con un análisis acerca de la emergencia institucional, donde proponemos acercarnos a conocer como se han configurado las políticas sociales en nuestro país, concentrándonos sobre todo en las relaciones existentes entre el Estado, la familia y el mercado. Continuaremos describiendo, procurando no caer en subjetividades, cuales son las condiciones en las cuales se encuentra la población de niños y niñas de 0 a 5 años en nuestro país, sobre todo aquella población focalizada que es atendida bajo el modelo en estudio.

#### **La emergencia institucional**

Es necesario reconocer que el actual *Estado social* en el Ecuador, por así denominar al conjunto de instituciones, políticas y modelos de gestión que se encargan de garantizar servicios sociales, se encuentra en medio de una crisis institucional si consideramos su estructura y funcionamiento en términos generales, de forma más específica analizaremos sus resultados.

Una primera observación a su estructura la podemos realizar cuando detectamos que un sin número de instituciones pertenecientes al Estado operaban simultáneamente, sobreponiendo acciones y procesos de gestión, con una diversidad de modelos de gestión no complementarios, generando un acumulado caótico que cuesta entenderlo con claridad.

Las condiciones sociales presentes en nuestra realidad nacional, tales como la distribución de la riqueza, brechas de oportunidades o los indicadores de exclusión, que se miden muchas veces al saber diferenciar a la población según su ingreso, son una clara muestra de que el modelo en estudio sostiene un esquema bastante delimitado en una visión liberal de la política social, ayudando más al que más lo necesita. Lastimosamente cuando revisamos las cifras actuales, estas no son alentadoras, el avance por áreas indican una variación de la pobreza en menos de 10% en los últimos

años, la desnutrición infantil se encuentra en un 50% de la población de 0 a 5 años, así como el 4.21<sup>9</sup> de la tasa de mortalidad infantil debe preocuparnos.

Desde una perspectiva basada en el concepto de *regímenes de bienestar* de Espin Andersen, podemos considerar que el Ecuador ha carecido de una definición clara del tipo de Estado Social, es decir el esquema de como articula sus políticas encargadas del bienestar, ahora también llamado *buen vivir* desde otra perspectiva conceptual equivalente al desarrollo. El conjunto de instituciones encargadas de aplicar las políticas sociales responden a diferentes enfoques, a tal punto que podríamos decir que el conjunto de sus acciones resulta ser un *híbrido*, sobre todo debido a la combinación de los paradigmas tradicional y emergente dentro de un mismo sector.

El caso de los servicios de desarrollo infantil, la propuesta de reforma que significó la creación del PNN, que estaba muy cercana al modelo liberal, deja por sentado la propuesta de redefinir a la política social y la importancia de la aplicación de una racionalidad economicista por parte del Estado, bajo un esquema que privilegia el manejo de los recursos a través de la asignación competitiva como mecanismo racionalizador de recursos. El resto de instituciones públicas encargadas de los servicios infantiles en los últimos años, responden a enfoques más tradicionales, donde el Estado a más del financiamiento y del diseño, se encargaba de ser ejecutor a través de personas naturales con cierta garantía comunitaria que respalda el desembolso, de forma totalmente contraria al esquema propuesto originalmente por el PNN.

Si consideramos las condiciones institucionales descritas podemos afirmar que el modelo tradicional evidencia algunas debilidades, como lo veremos en los capítulos siguientes, que ponían en riesgo la funcionalidad del servicio, parte de este supuesto justifica la aplicación de un enfoque emergente donde se le otorga otro rol al mercado y a las organizaciones ejecutoras, acentuando la crisis de la política social en el Ecuador.

---

<sup>9</sup> Esta tasa está calculada por cada 1.000 habitantes, es decir si calculamos en relación a toda la población del país, tenemos que para el año 2008, murieron más de 54 mil niños y niñas, última actualización e información en [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com).

Es necesario reconocer la propuesta de reforma a la política social que se plantea de forma implícita con la creación del PNN, empujada en mucho con la presión de los gobiernos de turno de aplicar las recomendaciones de los organismos multilaterales, que de forma fallida buscaron dar un nuevo orden a las políticas económicas domésticas, sin mayores resultados. Esto se pone en evidencia cuando se comprueba la ausencia de un esquema de política social, demorando los cambios estructurales y retrasando el cumplimiento de metas contenidas en la propuesta de desarrollo vigente, si es que lo había. Finalmente han transcurrido 10 años y hasta el momento no se cuenta con un esquema de gestión que asegure que las condiciones institucionales van a cumplir con las necesidades demandadas por la población, acumuladas por años de inercia institucional.

Al parecer, a varias de estas conclusiones llegaron en el MIES,<sup>10</sup> donde luego de proponer varios cambios en su propia estructura y concepción, se dio el cambio de denominación de *bienestar social* a *inclusión económica y social*, se inicia la discusión para emprender un proceso de fusión de las instituciones de niñez que prestan servicios similares, con distintas formas de gestión y que daban cuenta de una total desarticulación de la política social. Es importante señalar que la pertinencia de contar con una propuesta de reforma al sector social, a través, de contar con una cartera de Estado que se encargue de procesos relacionados con la inclusión e igualdad de oportunidades, recordemos que por años se mantuvieron relegados temas relacionados con pobreza y condiciones de inequidad. Sin embargo, esta deseada transformación de las condiciones institucionales en el MIES aún no ha cuajado, ya que sus servicios se encuentran en revisión y tampoco se cuenta con indicadores que demuestren cambios concretos en las condiciones sociales y económicas de la población. Entendemos que ciertos cambios toman tiempo y están previstos a mediano y largo plazo.

Al respecto de la gestión social del Estado, es necesario aceptar la condición asistencial de sus acciones, que se reflejan en sus programas y proyectos, difícil y compleja discusión que ha sido evadida por los gobiernos consecutivos y las instituciones

---

<sup>10</sup> Ex Ministerio de Bienestar Social, MBS, creado en el año de 1980, luego de haber sido parte de un mismo ministerio con Trabajo y Salud pública en un evolución institucional de más 30 años, en la actualidad se denomina Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, a partir del año 2007.

públicas relacionadas con las políticas sociales. Se ha mencionado mucho los principios que impulsan las acciones en el sector social del actual gobierno, sin embargo vale la pena mencionar que de ninguna manera el discurso debe opacar las condiciones de inequidad y desigualdad en las cuales se encuentra nuestro país, por más eufemismos que se deseen emplear sobre los procesos que se llevan adelante, no se debe olvidar que si las políticas sociales no se interrelacionan con el resto de políticas públicas, asegurando que éstas modifiquen la actual estructura del Estado, las intervenciones requeridas por la ciudadanía serán asistidas, de forma paliativa sin vinculación alguna con nuevas formas de convivencia.

*Algunos indicadores sobre la niñez*

Los indicadores necesarios para medir el cumplimiento de los derechos de la infancia, no se han modificado sustancialmente a través de los años de ejecución de este servicio. El Observatorio de la Niñez y Adolescencia<sup>11</sup> trabaja con un índice al cuál lo denomina IDN-1, el mismo que se constituye en un referente para alcanzar una mirada crítica, si así se desea, de las condiciones en las cuales se encuentra la niñez de 0 a 5 años, el cual se compone de la siguiente manera:

**Tabla 1: Descriptivo del IDN-1**

Componentes	Indicador	Fuente
1. Derecho a la vida	Mortalidad de 0 a 5 años	INEC 2006
2. Crecer saludable	Desnutrición crónica	
3. Acceso a desarrollo de las capacidades cognitivas	Analfabetismo de mujeres en edad fértil, y Asistencia al 1ero de básica	

Elaboración: Esteban Moreno Flores  
Fuente: ODNA, 2008

En relación a los indicadores que contiene este índice de referencia, nos sugiere un esquema bastante estricto al medir las condiciones en las cuales se encuentra la niñez de 0 a 5 años en nuestro país. La insuficiencia de información que amplíe las posibilidades de medir la calidad de vida o condiciones de vida de niños y niñas, ocasiona que se deba trabajar con estas variables sin mayor posibilidad de considerar a otros. Reconocemos que este índice contribuye en mucho a la discusión y tratamiento de temas cruciales en este campo, sin embargo es importante mencionar que la concepción de pobreza está

<sup>11</sup> Incluir información institucional sobre el ODNA

muy relacionada con varias deficiencias en los modos de *crianza*<sup>12</sup>, se puede agregar que ha predominado la asociación de que los pobres son malos padres y madres, y de esta idea quizá surja el interés de prestar algún tipo de servicio para la población pobre, a través de quintiles, deciles u otras estrategias de focalización de la población según su pobreza y riqueza.

Volviendo al análisis de los datos referidos por el IDN-1, es importante sugerir como una de las debilidades del sistema de atención infantil, es la falta de un *sistema de información* público y estandarizado sobre niñez, observación que se ampliará en los próximos capítulos. Otro de los problemas observados gracias a este indicador, es que para el caso de la *desnutrición crónica* la falta de los insumos para tomar el peso y la talla, sus costos y otros problemas operativos hacen de esta medición un complejo proceso, con varios intentos a lo largo del tiempo por parte de los programas de atención infantil sin mayores resultados. Sin querer invisibilizar las grandes diferencias que nos separan, tenemos como referencia los sistemas de protección social en Europa del norte, bajo un régimen socialdemócrata, donde los sistemas de información es uno de los principales instrumentos dentro de un esquema de gestión pública que contiene información de cada uno de los miembros de su sociedad, bajo principios verdaderamente universalistas.

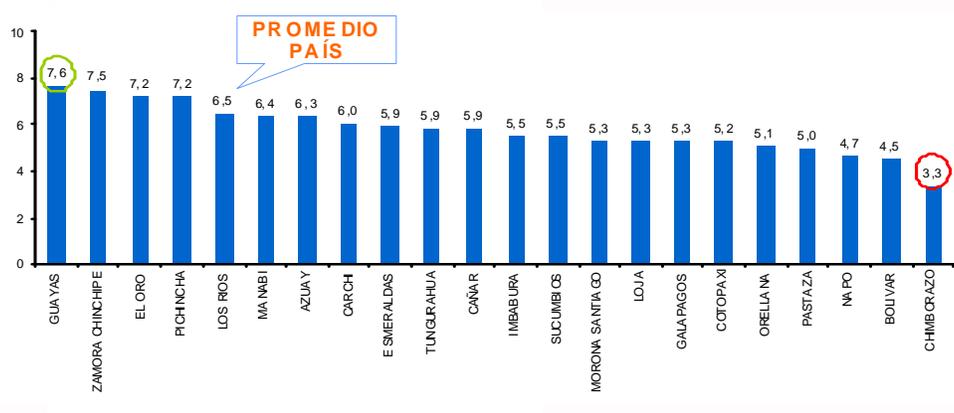
De igual manera es importante observar en el IDN-1, como se hace la relación entre el analfabetismo de la madre y su capacidad para garantizar a sus hijos procesos de desarrollo cognitivo, este punto será retomado más adelante donde analizaremos cuáles son las alternativas que se presentan para una reconsideración del espíritu del servicio de desarrollo infantil, donde se analiza el rol que tiene la familia dentro del proceso de desarrollo de sus hijos e hijas, y como afectan los niveles de pobreza al desarrollo de niños y niñas.

---

<sup>12</sup> Se puede reconocer como deficiencias en el desarrollo de un niño o niña de 0 a 5 años, la falta de afecto, convivencia en espacios de violencia, malos hábitos alimentarios, entornos inequitativos, falta de atención médica, etc.

Regresando al análisis cuantitativo, según se puede observar en el *Cuadro 2*, el IDN-1 en una escala de 0 a 10 arroja un promedio país de 6.5/10, teniendo a provincias como el Chimborazo en 3.3/10, de la misma manera podemos observar que las diferencias generadas por la brecha urbano-rural presiona constantemente a la población a dinámicos procesos migratorios, en términos demográficos, dentro y fuera del territorio, haciendo que las provincias más grandes presenten mejores resultados en relación a la media nacional, de igual forma podemos afirmar que las provincias amazónicas constantemente se muestran retrasadas en relación con el resto de territorios. Estos resultados también deben ser analizados necesariamente en un contexto donde las diversidades culturales presentes en nuestros territorios nos obligan a realizar consideraciones diferenciadas al respecto de cómo se construye una política pública con enfoque territorial.

**Tabla 2:** El IDN-1 a nivel de las provincias en el 2006



Fuente: ODNA, 2008

## La actual situación de la institucionalidad de niñez

### *Fusión institucional y nacimiento del nuevo INFA*

Es interesante observar como el análisis propuesto en esta investigación al respecto de la evolución de las políticas en desarrollo infantil se topa de forma coyuntural con la creación del nuevo Instituto de la Niñez y la Familia, INFA, finalmente la superposición de modelos de institucionales de gestión resultaron poco favorables para alcanzar satisfactoriamente las metas propuestas en los instrumentos de planificación vigentes como el Plan Nacional del Buen Vivir o la Agenda de la Niñez y Adolescencia. Este

suceso trascendental para el sector de niñez y adolescencia tiene que ser conocido para otorgarle mayor capacidad de análisis al presente estudio.

Las instituciones involucradas en este proceso de fusión fueron el ORI, INNFA, DAINA y FODI, todas ellas instituciones adscritas al MIES. A decir de las personas entrevistadas sobre el nombre de la nueva institución, la decisión de continuar, con una pequeña variación, se debió al posicionamiento público que tenía el antiguo INNFA, además que se aprovechó su infraestructura física, presente en gran parte del territorio nacional para establecer la nueva institución.

Una de los objetivos identificados al proponer la creación del INFA, es el de articular las acciones y enfoques al respecto de cómo se tienen que sostener los servicios ofertados. Se ha mencionado la preocupación existente, que quizá justifica esta fusión, sobre la fragmentación de las acciones que se proveían desde el Estado en el ámbito de este servicio, así como de corroborar que las condiciones institucionales anteriores no llegaron a impactar en los índices sociales de forma clara tampoco sostenida, lo cual permite reconocer la necesidad de repensar hacia donde deben apuntar las políticas y acciones que se emprendan en la nueva institucionalidad.

Parte de la dispersión señalada anteriormente, se debe a que muchas de las acciones que se venían ejecutando por parte del Estado, no prestaban condiciones de sostenibilidad haciendo que la intervención resulte paliativa, o como gestora de numerosos proyectos diseminados en el país, otorgándole a los servicios fines asistencialistas por más adjetivos que se le quiera sobreponer a esta acción. Otra de las falencias de la anterior estructura institucional, además de ser voluminosa considerando que llegaron a ser 4 instituciones encargadas de servicios similares, es que esta se transformó en un espacio que hacía muy pocas consideraciones de las condiciones culturales, en relación a la diversidad y riqueza étnica, teniendo muy poco desarrollo de contenidos relacionados con género, ciclos de vida, seguridad alimentaria, entre otros, ambiente, entre otros. Este

tipo de conclusiones se encuentran en el documento “Nueva Acción Pública para la Protección de la Niñez y Adolescencia Ecuatorianas”<sup>13</sup>

Otra necesidad evidente en esta fusión es la de buscar acuerdos específicos con el Ministerio de Educación, para solucionar de forma definitiva la superposición de competencias y atribuciones en el ámbito de desarrollo infantil, tema que se analizará con mayor profundidad en los siguientes capítulos. Hay que recalcar que de parte del Ministerio de Educación históricamente el servicio ha sido reclamado como de su competencia, otorgándole una justificación temporal de la intervención del MIES en la ejecución de este servicio.

La institución actualmente tiene una mayor diversidad de servicios, desde el área de *protección especial* se trabajan procesos relacionados con trabajo infantil, escolaridad, acogimiento, adopciones, trata de personas y otros temas dentro del enfoque de población en vulneración de derechos. También se encuentra el área de *participación y gestión del riesgo*, que cuenta con servicios relacionados con formación ciudadana y prevención, manejo y recuperación de emergencias. Estas áreas conjuntamente con la de Desarrollo Infantil atraviesan los mismos problemas, la falta de sistemas informáticos para la gestión de los recursos humanos, que vincule la ejecución directamente con procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación; otro de los pendientes se relaciona con el desarrollo de normativas más pertinentes para el tipo de servicios, los cuales deben ser entendidos y ordenados según su propia naturaleza.

#### *Diversidad de enfoques y modelos de gestión que se mantienen en el tiempo*

Gracias a las entrevistas y momentos compartidos con miembros de los equipos técnicos de del actual INFA en las provincias visitadas, se evidencia problemas de coordinación entre el personal que proviene de las instituciones fusionadas, generando un clima de *competencia* por demostrar cual institución o procesos deben predominar, ha resultado complejo llevar adelante procesos de debate al interior de las localidades para definir las estrategias a seguir.

---

<sup>13</sup> El mismo que fue parte del proceso de articulación institucional del MIES y del INNFA, para el nacimiento del Instituto Público de la Niñez y la Familia, MIES, junio del 2008, segunda versión.

En la antigua estructura multi institucional, la superposición de acciones justificaba este principio de competencia entre los servicios y procesos técnicos que cada una de estas instituciones llevaban adelante, el conflicto era evidente a pesar de los acercamientos parciales que se daban. A partir de los cambios en el MIES, en el año 2007, se identifican los primeros espacios de coordinación interinstitucional, a través de la creación de *mesas* de trabajo donde se emprendían acciones conjuntas, así como se desarrollaban ejercicios de planificación. Así tenemos que en ese mismo año se hace el lanzamiento oficial de la Agenda de la Niñez y la Adolescencia 2007 – 2015, este fue una de las primeras acciones con instituciones del sector social que se realizó en términos de planificación en el campo de la niñez.

A través de mesas de trabajo se inicio la consolidación de la nueva institucionalidad, la institución más joven fue el FODI con menos de 4 años de existencia, a diferencia del resto que venían ejecutando sus servicios por años en el caso del ORI fueron más de 15 años, y en el INNFA fueron 50 años. Desde la creación del PNN, posteriormente en el FODI y al momento de la fusión del nuevo INFA, se puede evidenciar cierta animadversión por parte del resto de instituciones hacia el modelo en estudio, esto quizá se deba a que este buscó en un principio consolidarse como la propuesta de reforma para la institucionalidad pública, mostrándose mejor ante el resto de instituciones.

Históricamente este sector fue bastante inestable para el personal, las relaciones laborales no fueron definidas con claridad, inclusive se hicieron interpretaciones de la ley para poder flexibilizar los contratos, tanto en el FODI como en el ORI los contratos del personal tuvieron las figuras de servicio profesional y ocasional, haciendo que este espacio laboral resulte riesgoso a mediano plazo ya que no había ninguna garantía de mantener un contrato de trabajo por más de un año. El INNFA no estaba libre de estos problemas laborales, ya que existía un sinnúmero de figuras para contratar al personal, por horas de trabajo, servicios ocasionales, contratos fijos, entre otros, generando la misma incertidumbre en su personal.

Parte de esta inestabilidad fue anulada con la creación del INFA, el personal que actualmente la conforma se encuentra con nombramiento, que son contratos de plazo indefinido, un porcentaje importante, más del 30%, del personal tiene contratos ocasionales, situación que tiene que regularse. Este nuevo escenario laboral debe ser capitalizado por las autoridades ya que resulta ser la primera vez que existe esta homologación salarial y aparentemente existe estabilidad laboral para el equipo. La falta de políticas por parte del Estado en los últimos 30 años, y justamente la fragmentación del campo social en este periodo, produjo un escenario adverso para el desarrollo de instituciones dinámicas y en crecimiento, condición que podría variar en esta oportunidad, mejorando cualitativamente el cumplimiento de los derechos laborales del personal.

En la nueva institución está vigente definir la relación que se establecerá con las organizaciones ejecutoras de los servicios, tampoco existe un esquema claro al respecto de cómo se asignarán los recursos, de igual forma las normas actuales del sistema nacional de compras públicas aún no son compatibles con el modelo de gestión vigente.

Las instituciones fusionadas tenían modelos de gestión distintos que ahora entraron en conflicto uno con otro cuando tuvieron que ejecutarse de forma simultánea. Recordemos que la intervención del Estado en relación a los servicios de desarrollo infantil difería en varios detalles entre una y otra institución, sobre todo con el tipo de relación que tenían con las organizaciones ejecutoras para la garantía de la atención. Como lo mencionamos en el actual INFA se mantienen distintas formas de ejecución, la propuesta parece ser avanzar progresivamente en la estandarización de los contratos de prestación así como en la homologación de las condiciones de atención, por el momento se evidencia que ha resultado complejo el manejo administrativo/financiero de los contratos y convenios para la prestación de los servicios.

Otro punto importante de analizar es la propuesta de desconcentración aplicada en el INFA, la misma que se presenta como una alternativa para operar en función de las necesidades y dinámicas locales, así lo muestra su estatuto orgánico donde las competencias programadas fueron pensadas para cada uno de los niveles del territorio.

Es importante analizar las condiciones institucionales desde esta variable, comenzando por considerar la heterogeneidad de políticas que se han aplicado en nuestro país al respecto de los procesos de desconcentración y descentralización, podríamos decir que ninguna institución pública hasta el momento ha logrado constituir un esquema claro al respecto de un modelo de gestión desconcentrado. Concentrando nuestra mirada en el INFA varias preguntas surgen en esta variable, la primera de ellas estaría referida a conocer cuál es la importancia de que los servicios sociales pasen a ser manejados desde cada uno de los territorios; otra de ellas se cuestiona cuáles son los principios financieros bajo los cuales se asignen los recursos y se tomen las decisiones en un modelo basado en el territorio, la última de ellas propone conocer hasta qué punto están dadas las condiciones, en la actual estructura del Estado, para lograr hacer de este enfoque un sistema funcional.

En el caso del modelo que se analizará a continuación conoceremos cómo se encuentra su propuesta de territorio, donde desde un inicio del modelo se percibe que está pendiente un mayor análisis y entendimiento sobre este enfoque, a pesar de que los pasos más importantes se han dado en el actual INFA el manejo administrativo y financiero parcial no es suficiente, nunca se aseguró el traspaso y existe una fuerte concentración de decisiones en la matriz. A futuro se debe resolver cómo funcionará este modelo en el territorio, cómo se procederá al momento de seleccionar cobertura, cuáles serán los modos de atención a los niños y niñas, así como se deberá tener directrices desde el nivel central, a diferencia de lo que se percibe en el proceso de desconcentración vigente, se puede concluir que se tiene que repartir hacia el territorio un paquete claramente definido de competencias, asegurando que las capacidades realmente se encuentren instaladas en los territorios, esto involucra que se generen procesos de formación técnica, así como se conecte toda la estructura financiera, administrativa, jurídica y técnica a un solo esquema operativo.

## **CAPÍTULO IV ESTRUCTURA DEL MODELO PNN/FODI**

Parte fundamental de esta investigación constituye el análisis del modelo PNN/FODI, estudio de caso desde donde buscaremos alcanzar una mejor comprensión de como se ha operativizado en el Ecuador la política social y como esta se relaciona con la emergencia de paradigmas en la región. Programas en los cuales se introducen dispositivos que marcan una ruptura en la relación del Estado con la familia y el mercado, entre otras innovaciones que procuraremos analizarlas a continuación.

En este capítulo nos adentraremos en conocer en qué contexto y bajo qué condiciones fue diseñado el modelo PNN/FODI, y así dar inicio al análisis del proceso de reforma de la política social en desarrollo infantil. Recordemos la importancia de conocer los mecanismos a través de los cuales se fueron definiendo los parámetros para la asignación de los recursos, así como la forma en que se estructuraron cada uno de las estrategias, de forma inicial para la ejecución de los servicios.

### **Contexto institucional**

A través de los años el modelo que se propuso llevar adelante para atender a niñas y niños de 0 a 5 años, ejecutado en dos fases con ciertas diferencias normativas, administrativas y de gestión, se basa en la asignación de recursos de forma competitiva por parte de Estado a terceros, organizaciones públicas y privadas, para que estos se encarguen de la atención a niños y niñas, a través de modalidades alternativas de desarrollo infantil. La primera de estas dos fases se lleva a cabo por el Programa Nuestros Niños, MBS–BID, el cual ejecuta entre los años 1999 y 2005; posteriormente el Fondo de Desarrollo Infantil – MIES se encargara de la misma del 2005 al 2008. Esta relación entre el Estado y los diferentes tipos de *organizaciones ejecutoras* del servicio (municipios, prefecturas, juntas parroquiales, ONG’s asociaciones, iglesia, etc.) estaba regulada por la firma de contratos de prestación de servicios que a su vez se encontraban normados por la Ley de Contratación Pública.

Además de desarrollar el modelo, objeto de estudio de esta investigación, el PNN tenía a su cargo, según lo descrito en sus planes institucionales, i) la tarea de fortalecer la

institucionalidad de niñez en el Ecuador, ii) el mejoramiento de la infraestructura y iii) ampliación de la cobertura de atención. Objetivos que resultaron más complejos de cumplir de lo que inicialmente se pensó, ahora que han pasado cerca de 10 años desde el inicio de su propuesta de gestión, podemos observar que aún para la institucionalidad actual cumplir con estos objetivos resulta desalentador. En los siguientes capítulos retomaremos las dificultades del sector de infancia desde la institucionalidad pública.

Para ampliar el análisis del modelo en estudio nos permitiremos participar de la compleja y amplia discusión dentro del campo de la gobernanza reflexiva y las políticas sociales, para lo cual nos ubicaremos en un determinado contexto a partir del año 1.999 desde donde iniciaremos el estudio sobre el modelo PNN-FODI, en el cual el Estado y la mercado, se encontraban definiendo, directa e indirectamente, nuevas relaciones institucionales que respondían a diferentes intereses y necesidades. Análisis que nos permita conocer, con mayor profundidad, cuáles son las condiciones en las cuáles se planteó la construcción de un nuevo modelo de gestión para el campo del desarrollo infantil.

En este campo para el año de 1.979, el Estado, a través del MBS, contaba con el *Programa no convencional*, proceso que fue impulsado por el gobierno de J. Roldós (1.979-1.981), que significó una respuesta alternativa al servicio que venía prestando la Dirección de Protección de Menores, en el cuál se buscaba mejorar las condiciones de los niños y niñas de 0 a 5 años, a través de la modalidad de atención tipo *guardería*. Años después en el gobierno de R. Borja (1.988-1.992), se diseña la *Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil*, que inicia la atención de otro tipo de modalidades, a más de la tradicional forma de atender a través del cuidado diario. De manera estrepitosa de una cobertura cercana a los más de 200 mil niños y niñas atendidos por esta red a finales de este gobierno, en los primeros meses del gobierno entrante, el de S. Durán Ballén (1.992-1.996), esta cobertura se reduce a menos de 45 mil niños y niñas.

Justamente es en este período se crea el Programa Operación Rescate Infantil – ORI, a través de la atención de “Centros comunitarios de desarrollo Infantil - CCDI”, servicio que se constituía en una respuesta asistencial para un grupo de madres, especialmente en

zonas urbanas marginales y rurales, que ante la necesidad de incorporarse al mercado laboral, formal e informal, debían dejar a sus hijos, menores de 6 años, a cargo de madres *voluntarias* que se encargaban de alimentar, mantener unos mínimos de higiene y limpieza así como de vigilar su seguridad al respecto de las amenazas propias de su edad. Acciones que se fueron combinando con espacios de juego y aprendizaje, basados muchas veces en métodos anticuados de educación preescolar, que han presentado niveles poco satisfactorios en relación a las necesidades nutricionales, motrices e intelectuales de niñas y niños.

Se conoce que los servicios desarrollados por el ORI estaban siendo ejecutados, desde su inicio, a través de la figura de “*convenios de participación social*” con personas naturales o jurídicas, los cuales recibían la transferencia de los recursos para la atención infantil; de sus resultados e indicadores se conoce muy poco debido a la falta de un sistema estandarizado para el control de las coberturas atendidas en cada uno de los territorios, así como de mediciones de impacto de los niveles de desarrollo alcanzado por las niñas y niños en los componentes socio – afectivo, motriz y cognitivo.

En aquel entonces y hasta la actualidad el tema laboral del equipo de educadoras o madres comunitarias que atendían a los niños y niñas, era uno de los principales problemas y no solamente el ORI, también el PNN, FODI e INNFA presentan esta dificultad. El problema consiste en la falta de garantías e incumplimiento de los principales derechos laborales, tales como la firma de un contrato, un salario mínimo o su afiliación laboral. En la actualidad la figura que se continúa manejando es la de *voluntarias*, con lo cual cada una de ellas recibe un promedio de \$ 115 por mes de trabajo, denominada *bonificación*. Considerar la inclusión de este grupo de mujeres dentro de una nómina que reconozca todos sus beneficios de ley así como un sueldo básico, seguramente duplicaría los costos asignados históricamente a este servicio; inclusive existen juicios interpuestos por madres comunitarias que han demostrado su relación de dependencia laboral con la organización o persona natural que figuraba como patrono, teniendo que recurrir a indemnizaciones y otros arreglos legales.

Recordemos que nuestro país en la década de los noventa se encuentra en pleno proceso de reforma del Estado hacia esquemas que plantean la modernización de sectores como la educación, la salud y la seguridad social; bajo un claro principio de reducir o controlar estrictamente la inversión o gasto social, dentro de un modelo económico que privilegiaba la puntualidad en el pago de la deuda externa. Recordemos que este escenario de recesión estuvo acompañado de una profunda crisis económica, en el año 1.999, que dejó al Estado en una situación mayor de déficit fiscal donde las primeras políticas en ser recortadas o revisadas, en términos económicos, fueron las del sector social.

Dentro del campo del desarrollo infantil, también se encontraba el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia - INNFA<sup>14</sup>, el cual contaba con una figura *privada* en términos legales, pero con un presupuesto 100% público, entregado a través de pre asignaciones que aseguraban su transferencia puntual, este fondo se lo conoce como FODINNFA el mismo que fue incluido dentro de la Ley Trole 2 en el año 2.000. Este financiamiento le permitía actuar desde una visión bastante discrecional al respecto de sus políticas y propuestas programáticas, que tenían un fuerte espíritu filantrópico, ya que se puede evidenciar que no existía mayor articulación a las políticas públicas o planes de desarrollo estatales. Esta institución por las características mencionadas no fue mayormente afectada por las reformas que se estaban dando en el Estado, su relación estuvo bastante cercana a la sociedad civil y a diferentes procesos de exigibilidad de derechos relacionados con el maltrato intrafamiliar, mendicidad, trata, trabajo infantil, desnutrición, entre otros. En conclusión podemos afirmar que el INNFA no llegó a construir procesos sostenibles en relación a las acciones citadas dentro de su gestión, la falta de indicadores fue una de sus principales debilidades ya que no se pudieron hacer

---

<sup>14</sup> <sup>14</sup> El INNFA fue creado el 29 de septiembre de 1960, bajo Decreto Ejecutivo No. 175., como Fundación del Patronato Nacional del Niño del Ecuador. El 13 de enero de 1983 adopta la sigla de INNFA y con la creación del FODINFA, en 2000, se asegura la base financiera de la entidad con una pre asignación de los recursos petroleros.

mediciones de impacto, tampoco se pudo estandarizar un sistema de levantamiento de información<sup>15</sup>, ni tampoco se logró definir las técnicas para hacerlo.

Recordemos que el INNFA nace con una figura bastante *especial*, pues se observa que era una institución presidida por la *primera dama*, que si bien contaba con un equipo técnico dirigido por un director ejecutivo con perfil técnico, no presenta continuidad en sus procesos y se reconocen marcadas diferencias entre un gobierno y otro, o mejor dicho entre las primeras damas que ocuparon su presidencia. Una de las entrevistadas nos comentó como en el período que estaba presidido por una primera dama que pertenecía al *Opus Dei*, se pusieron objeciones a los temas relacionados con la planificación familiar, este es un interesante ejemplo para entender las particularidades del INNFA, como una institución necesaria para la garantía de varios derechos a través de contar con cuantiosos recursos, pero que presentó problemas al momento de generar políticas públicas que se sostengan en el tiempo.

Es importante mencionar que el servicio de desarrollo infantil estaba relacionado muy de cerca al campo de la educación, debido a sus características al respecto de procesos de aprendizaje, formación familiar, trabajo con niñas y niños, entre otros; estando este servicio desde su inicio manejado por el Ministerio de Bienestar Social (ahora MIES), sin embargo, el Ministerio de Educación también ha llevado adelante procesos de atención para un mismo segmento de la población (3 a 5 años), a través del PRONEPE ahora llamado Dirección Nacional de Educación Inicial, servicio que tomó mucha fuerza luego de consulta popular del año 2006, para la aprobación del Plan Decenal de Educación, siendo la primera de sus políticas la universalización de la educación inicial de 0 a 5 años, al ser este un proceso progresivo la cobertura actualmente es baja en relación a la que mantuvieron el FODI, ORI e INNFA antes de la fusión. Esta sobreposición de competencias, dentro de la estructura del Estado, pone en evidencia la condición asistencialista presente en este servicio, pensado sobre todo para aquellas madres que necesitaban de *cuidado* para sus hijos debido a su ocupación en el mercado

---

<sup>15</sup> El Sistema Estándar de Gestión “Matraca” para la medición del desarrollo infantil es considerado como el sistema oficial del Concejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el cuál fue aplicado por el FODI, ORI y AINA, con excepción del INNFA quien se manejaba con otro sistema, poco conocido en el medio.

laboral, desde esta perspectiva se ha discutido mucho sobre la importancia de este servicio y el enfoque que se le desea dar para el desarrollo de niñas y niños en esta etapa tan importante de su vida y no solamente como un servicio de *asistencia* ante la ausencia de la madres o de la familia, sino como la garantía de un conjunto de procesos para alcanzar mejores niveles de salud, nutrición, educación, afecto y formación familiar.

### **Descripción inicial del modelo de estudio**

Este proceso de reforma de las políticas de desarrollo infantil se activa cuando el Estado Ecuatoriano es acreedor del préstamo por parte del Banco Interamericano de Desarrollo - BID por un monto de \$45 millones más una contraparte inicial de \$5 millones correspondiente al Estado ecuatoriano, que finalmente llegaron a un monto total de \$17 millones, para el financiamiento del Programa Nuestros Niños – PNN (1998-2005), en coordinación con el Ministerio de Bienestar Social – (MIES), que buscaba dar vida a un nuevo modelo de gestión, a través del diseño, validación y ejecución de nuevos procesos para la atención de niños y niñas de 0 a 5 años que modifican totalmente la forma tradicional de atención pero sobre todo su institucionalidad. Al presupuesto total hay que añadirle el monto de cofinanciamiento por parte de las organizaciones ejecutoras que llegó a un total de \$13 millones.

La propuesta de creación de este programa se enmarca en una reestructura institucional tendiente a la modernización de los servicios sociales que se encontraban llevando adelante el Estado Ecuatoriano con el asesoramiento, y fuerte control, por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y el mismo BID. Podemos concluir que el modelo en estudio fue diseñado con el objetivo de cooperar en la definición de una política pública que cumpla con las expectativas de reducir los gastos fiscales, garantizando servicio sociales a poblaciones focalizadas, con la presencia de sistemas de control y evaluación que permitan mejorar la eficiencia del gasto, entre otras características no distintas a las aplicadas en países del tercer mundo. A esto se suman algunas condiciones dadas en el campo del desarrollo infantil hasta esa época, tales como la falta de medición e indicadores de impacto, por parte de los programas que se encontraban prestando servicios infantiles (ORI, INNFA y PRONEPE), poniendo en

evidencia la necesidad de incursionar e invertir en la definición de un nuevo modelo que permita mejorar los resultados hasta el momento alcanzados en relación al mejoramiento de la infraestructura, ampliación de la cobertura, pero sobre todo en el fortalecimiento institucional.

Al parecer este proceso es muy cercano a la tendencia presente en la década de los 90's, en América Latina, que empujaba a los Estados a buscar nuevas formas de diseñar y ejecutar los servicios sociales básicos, que corresponden al paradigma emergente que se encontraban en auge en la región, implementando nuevas metodologías y principios como la competencia, la focalización, la lógica de proyectos o una nueva conceptualización de la pobreza, el financiamiento a la demanda y no a la oferta, etc. (Franco, 1996), dando espacios de acción cada vez más grandes al mercado y a los cuasi mercados, quienes finalmente son los que pasarían a formar parte del campo social, como en este caso en el desarrollo infantil.

### Estructura del modelo

**Tabla 1: Modelo de gestión PNN/FODI**

<b>ESTRUCTURA DEL MODELO</b>	Modelos de atención	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ CNH</li> <li>⊙ CIDI</li> <li>⊙ WW (A y B)</li> </ul>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Participación en la atención infantil</li> <li>⊙ Comités de Gestión</li> <li>⊙ Nuevos actores en el servicio</li> </ul>
	Calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Focalización</li> <li>⊙ Sistemas de información</li> <li>⊙ Seguimiento y evaluación</li> </ul>
<b>INSTRUMENTOS DEL MODELO</b>	Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Ley de Contratación Pública<sup>16</sup></li> <li>⊙ Documentos precontractuales</li> <li>⊙ Fases para la asignación</li> </ul>
	Ejecución, seguimiento y evaluación del servicio	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Manejo presupuestario</li> <li>⊙ Equipos de gestoría</li> </ul>

<sup>16</sup> La Ley de Contratación Pública - LCP, ha sido reformulada y posee nuevas consideraciones al respecto de los procesos que el Estado lleve adelante para contratar bienes o servicios, actualmente llamada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

		© Sistema Estándar de Gestión “Matraca”
--	--	--

**Elaboración:** Esteban Moreno Flores

### *Modalidades*

El modelo PNN/FODI atendía a través de modalidades alternativas al servicio de cuidado tradicional tipo guarderías, las mismas que contaron con el respaldo de un concurso nacional que se realizó en los inicios del PNN, para la definición de cómo se debía trabajar en desarrollo infantil con niños y niñas de 0 a 5. La participación fue pública y existió un gran interés en organizaciones que tenían experiencia en el trabajo con este tipo de metodologías, demostrando que el tema estaba siendo desarrollado desde la sociedad civil con algunos años de experiencia, con resultados interesantes al respecto de la participación de la familia y de las comunidades. Las modalidades que finalmente ganaron fueron incluidas dentro desde el 1er PACR en el PNN, las cuales se mantuvieron hasta el final de su gestión, para después ser acogidas sin mayores modificaciones por el FODI. Para el final de su ejecución en el 3er PACR se dejó de trabajar con la modalidad CRA, como veremos al final de una breve descripción de las modalidades.

### *Creciendo con Nuestros Hijos - CNH*

Según los manuales preparados por el FODI a finales del año 2008, la modalidad CNH propone acceder al desarrollo de los niños y niñas, a través de dos estrategias no formales, la primera en el hogar y en un espacio comunitario. Donde se busca lograr el máximo desarrollo biológico, psicológico y social de niñas y niños de 0 a 5 años de edad, mediante la educación familiar por vías no formales, priorizando la acción y aplicación progresiva de experiencias adecuadas, oportunas y frecuentes que les permita crecer y desarrollarse de forma integral e inclusiva.

Al mencionar la *no formalidad* dentro de esta modalidad, podremos afirmar que se refiere a que la atención se la realiza en el hogar del niño o niña con la presencia de madre o padre, durante 40 a 60 minutos, una vez por semana, y no en un centro o espacio físico de la manera tradicional. Esta estrategia de atención se la realiza de los 0 meses a los 2 años 6 meses de edad; la intención es que la familia a través de estos

encuentros mejore sus capacidades y conocimiento al respecto del desarrollo de sus hijos, mejorando las brechas de información sobre una adecuada crianza.

Cuando los niños y niñas se encuentren entre los 2 años 6 meses y 5 años, deben asistir a espacios destinados por la comunidad para llevar adelante la atención, tales como canchas deportivas, iglesias, casas comunitarias o viviendas facilitadas y acomodadas para el efecto; de igual manera estos espacios de atención promedian los 60 minutos y su frecuencia es de una vez por semana. Generalmente estos espacios suelen estar decorados por una serie de trabajos manuales elaborados por los mismos niños y niñas como parte de su trabajo, brindando una imagen de centro infantil.

El equipo de campo está conformado por promotores, mujeres y hombres, que en su mayoría son bachilleres y han sido capacitados para llevar adelante la planificación curricular conforme se dispone en los manuales entregados para la atención. Su objetivo es orientar a las familias para que mejoren su conocimiento sobre la importancia de la salud, nutrición y educación en esta etapa del desarrollo, con actividades puntuales supervisadas por el equipo técnico que cuenta con la formación y experiencia en el campo del desarrollo infantil. Los perfiles profesionales del equipo técnico son más altos, su formación académica en pedagogía, psicología y ciencias afines, les permite un mejor manejo del currículo, realizar los procesos de seguimiento y acompañamiento técnico al equipo de campo.

#### *Centros Integrados de Desarrollo Infantil - CIDI*

Esta metodología trabaja a través de la atención diaria por un promedio de 8 horas, cinco días a la semana, en espacios acondicionados para la atención aproximada de 45 niños y niñas de 0 a 5 años, el número de niños puede variar dependiendo del área con la que se cuente, según los estándares de calidad. Las encargadas de la atención son madres o educadoras comunitarias, quienes deben cumplir con actividades planificadas por especialistas en desarrollo infantil, incluyendo actividades relacionadas con la nutrición, motricidad, aprendizaje y afecto.

Esta modalidad es la que más se acerca a la forma tradicional de atención infantil, tipo *guarderías*, inclusive en la mayoría de los casos se oferta como una estrategia que permite a las mujeres integrarse al mercado laboral, formal e informal. Es por esta razón que el objetivo de hacer a esta modalidad un espacio participativo resulta bastante frágil ya que en la práctica las familias están ocupadas en sus labores y trabajos que les permiten subsistir. Sin embargo una de las principales actividades a través de las cuales se hacían mejoras a las condiciones físicas del centro era la realización de mingas de trabajo.

Los espacios equipados e instalados para brindar esta prestación son comunitarios, en un menor número son espacios privados que han sido cedidos para su funcionamiento o arrendados. Debido a que se provee comida dentro del centro, es necesario contar con un espacio para el funcionamiento de la cocina, aspecto que en ocasiones pone en alto riesgo a los niños y niñas debido a la presencia de cocinas industriales, cilindros de gas, implementos de cocina, etc. De igual manera es necesario contar con instalaciones sanitarias para cubrir las necesidades de un volumen importante de niños y niñas diariamente. Uno de los requisitos quizá más flexibles en relación a su infraestructura es el de contar con un espacio exterior para la instalación de juegos infantiles así como para la realización de actividades en exteriores cuya finalidad es el desarrollo motor.

#### *Wawakamayuj Wasi - WW*

Esta modalidad fue pensada para el contexto pluriétnico existente en el Ecuador, intentando constituirse en una respuesta alternativa para atender a niños y niñas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, uno de sus principales objetivos fue el de privilegiar y rescatar las prácticas culturales a través de actividades de aprendizaje y del juego, tales como la seguridad alimentaria y el lenguaje ancestral, que en muchas zonas debido al fuerte proceso de colonización y expansión urbana estaban siendo olvidados y dejados atrás. Esta modalidad está dividida en dos componentes con diferentes estrategias, explicadas a continuación.

La primera estrategia, WWa, está dirigida a atender a los niños y niñas de 0 a 2 años 6 meses de edad, a través de visitas domiciliarias, muy parecidas a la del CNH, donde la

promotora o promotor debe hacer una visita al hogar familiar una vez a la semana por el lapso de 40 a 60 minutos. Las actividades deben estar orientadas a que la familia mejore sus conocimientos y capacidades en desarrollo infantil. El nombre que recibe este componente es de *Llullu* que en kichwa significa *pequeño*. Es importante mencionar que los niveles de desnutrición en la población indígena son más altos que en el resto de población, esta característica hace que esta estrategia carezca de una respuesta material para una población que se encuentra vulnerable, con presencia de desnutrición crónica desde esa corta edad.

La segunda estrategia, WWb, consiste en atender a los niños y niñas de 2 años 6 meses a 5 años, para lo cual es necesario contar con un espacio comunitario, similar al de la modalidad CIDI, para su habilitación de lunes a viernes en un promedio de 8 horas diarias, dentro de esta modalidad se estimaba necesario introducir actividades propias de su pueblo o nacionalidad indígena. El nombre que recibía este componente era de *Jatun* que en kichwa significa *grande*. Alrededor del centro se busca contar con un espacio destinado a la siembra de productos propios de la zona de tal manera que los niños y niñas cuenten con una experiencia cercana con el trabajo de la tierra y sus ciclos de producción.

En la primera estrategia, *Llullu*, el equipo que se encarga de la atención esta conformado por bachilleres y en menor número personal con formación técnica o superior. En los centros del componente *Jatun* las responsables son madres comunitarias, con un mismo perfil de bachillerato, quienes a través de la planificación se encargan de llevar adelante actividades de estimulación y desarrollo. Es importante mencionar que esta modalidad al tener un carácter bastante más marcado en relación a su condición rural tiende a presentar problemas para la contratación de personal con el perfil requerido, en muchas comunidades nadie pasa de primaria y otras pocas cuentan con secundaria incompleta.

En todo el periodo del PNN y en gran parte de la gestión del FODI también se ejecutó con la modalidad *Círculos de Recreación y Aprendizaje*, la cual proponía generar espacios lúdicos y de aprendizaje para el segmento de edad comprendido entre los 3 y 5 años, con una frecuencia de atención de 2 veces por semana durante 4 horas en cada

atención. El Comité Técnico del FODI, luego de un proceso de consenso con los principales ejecutores de esta modalidad y autoridades ministeriales decidió no considerar a esta modalidad para el 3er PACR, la justificación se relaciona con la ejecución de la modalidad CNH, debido a que se encontraron similitudes metodológicas al respecto de la atención, pero con grandes diferencias en la frecuencia de atención, además, en el CRA se entregaba un refrigerio como parte de la atención, lo cual no constituía para nada un componente nutricional pero si un valor agregado al momento de compararlo con el CNH. Es decir se evidenció que a pesar que las poblaciones donde se ejecutaban estas dos modalidades tenían muchas similitudes, aspectos como la frecuencia y el refrigerio, hacían que el servicio sea asimétrico perjudicando a los niños atendidos por el CNH.

Estos detalles fueron analizados bajo la premisa que el CNH constituía el 70% del total de la cobertura del FODI, y que si se procedía a ampliar el segmento de edad en la modalidad CRA de 0 a 5 años, bajo el principio de universalizar el servicio, se generaba una similitud metodológica que originaría una migración de la cobertura del CNH hacia el CRA produciendo un incremento de los costos anuales y por ende una reducción de la cobertura total de atención, contradiciendo los intereses de la institución.

### **Componente de Participación**

Si nuestra intención es analizar a este modelo desde una visión de gobernanza y políticas sociales, es necesario que se preste mucha atención a la visión que se le otorga, dentro del modelo, a la participación de los actores en los procesos de gestión de los proyectos, para lo cual iniciaremos diferenciando los tipos de participación que se definieron dentro del modelo, tales como, el involucramiento de madres y padres en actividades específicas de cada una de las modalidades, conformación de comités de gestión para el fortalecimiento de la atención y la intervención de diferentes organizaciones y gobiernos seccionales en el servicio.

#### *Participación en la atención infantil*

A pesar de la importancia de que tanto padres como madres se involucren en las actividades dirigidas en cada una de las modalidades, con sus claras diferencias, los

niveles son bastante marcados entre hombre y mujer, definitivamente por más relación de equidad que se le quiera otorgar a este rol, éste sigue siendo mayoritariamente de la madre.

A pesar de lo dicho, el involucramiento de la familia en la atención pasó a significar una de las mayores propuestas para el mejoramiento del conocimiento sobre las necesidades básicas de niñas y niños en sus proceso de crianza, procurando elevar las capacidades familiares a través de una serie incesante de información y acciones de formación, articuladas y dirigidas por el equipo del proyecto, a través de la interacción con las familias desde diferentes estrategias.

La innovación de este servicio al respecto de buscar el desarrollo infantil fuera de un centro y dentro del hogar de la familia, en dos de sus tres modalidades, nos indica la importancia de la participación por parte de la familia o al menos del adulto que se encuentra a cargo de la crianza de los niños y niñas.

De igual manera la familia debía participar de las actividades de capacitación que se realizaban en el transcurso de la ejecución del proyecto, así como las jornadas de trabajo, también llamadas mingas, donde se hacían obras de mejoramiento a la infraestructura o al equipamiento para la realización de las actividades contenidas en la planificación del currículo.

#### *Comités de Gestión*

Este espacio fue pensado con el objetivo de fortalecer el servicio que se está prestando en la comunidad, y que desde una perspectiva de integralidad debe involucrar a cada uno de los actores presentes en la localidad, la capacidad organizativa que se alcanzó en cada una de las comunidades, barrios, recintos y otros espacios donde se llevaron adelante estos servicios, estuvo muy relacionada a la dinámica bajo la cual se venía desarrollando cada una de las localidades. Las actividades destinadas a este *comité* fueron las de apoyar a la atención de los niños y niñas a través de obras de mejoramiento de la infraestructura, vigilancia del cumplimiento del contrato por parte de la OE, mejorar la participación de adultos y adolescentes en las actividades de

capacitación en temas relacionados con el servicio, velar por el cumplimiento de los derechos de niños y niñas.

La propuesta inicial desde el PNN fue la de contar con una estructura clásica organizativa que cuente con presidente, tesorero, secretario y vocales; una de las principales debilidades de este planteamiento fue que no se consideró que en la mayoría de localidades ya existía un tejido mínimo organizado y que pensar en instancias organizativas paralelas era ineficiente. Una vez que se constituye el FODI, conforme se ganó experiencia y se contaba con equipo especializado como fue la gestoría social, se dispone que todos los procesos relacionados a los *comités* deben ser trabajados y desarrollos en coordinación con las estructuras presentes en cada una de las comunidades.

El desarrollo de este espacio organizativo, constantemente, presentó problemas al momento de hacer evaluaciones ya que no se lograron identificar con claridad cuales debían ser las variables e indicadores a considerarse, como se verá más adelante en esta investigación existen una variedad extensa de resultados a través de los años al respecto de este proceso, lo cual nos lleva a reflexionar sobre su importancia y validez.

#### *Nuevos actores en el servicio*

Quizá esta sea una de las principales características del modelo o al menos fue la intención de quienes participaron en su diseño desde un principio, se habla de que a través de la participación de nuevos *prestadores de servicios* diferentes al Estado, quien hasta ese momento había tenido la exclusiva responsabilidad dentro del paradigma tradicional. A decir se la propuesta original, presentada por el organismo de cooperación, se logró *democratizar* las iniciativas de la sociedad civil y de gobiernos seccionales, quienes por primera vez podían participar por la asignación de contratos para la atención de niños y niñas de 0 a 5 años. A lo mencionado es necesario acotar, que si bien el proceso de asignación imponía las mismas condiciones a todos los participantes, algunas de las reglas del proceso impedían que organizaciones pequeñas puedan forma parte sin dificultades, un claro ejemplo lo tenemos con las garantías que se exigían para la firma de los contratos, si bien los costos para gestionar dichas

garantías eran reembolsados luego del contrato, algunas organizaciones no tuvieron bienes hipotecables ni dinero en efectivo para poder respaldar la garantía solicitada. Recordemos que esta condición no corría para los gobiernos seccionales, esta situación fue suficiente para que organizaciones pequeñas, en su mayoría comunitarias, tengan graves limitaciones para acceder a los recursos.

### **Calidad del servicio**

#### *Focalización*

Es importante afirmar que si bien el modelo en estudio se encontraba dejando atrás el Estado social con principios universalistas, al financiar la oferta, la tendencia se mantendría en segmentar a la población para una priorización de la atención, limitando el gasto social como se mencionó anteriormente, asumiendo desde un principio que no se disponían de los recursos necesarios para cubrir el servicio para el total de la población de 0 a 5 años.

De esta manera una de las primeras definiciones dentro del modelo fue la de atender a los quintiles 1 y 2 de pobreza. Estimando los costos que representaban cada una de las modalidades se podía proyectar el número de niños y niñas que se atendería, es así que una vez que se conocía la disponibilidad de los recursos con lo que se contaba, se podía calcular el número aproximado de niños y niñas de la población, los cuales serían atendidos según el sistema de focalización, revisando las cifras tenemos que en el año que se realiza la primera convocatoria para la asignación de los recursos la población de quintiles 1 y 2 era de 800 mil niños y niñas de 0 a 5 años, de los cuales se atendieron a 33 mil.

*No se resuelve focalizando los síntomas de esa dinámica con programas asistenciales masivos, sino que se deben cambiar los propios principios de la sociedad que [nos] lleva a esa situación. En consecuencia se debe orientar la mirada hacia aquellos principios universales que integren las partes saludables y enfermas, pobres y ricos... de un modo radicalmente diferente del que actualmente existe en nuestras sociedades (Lo Vuolo 1995: 31)*

Rocío Gavilanes<sup>17</sup> en su investigación sobre los sistemas de desarrollo infantil, afirma que el proceso de *focalización* se ve restringido por los limitados recursos presupuestarios con los que contaba el PNN, planteamiento que se debe analizar detenidamente ya que se entendería que este principio se aplica únicamente por un tema de disponibilidad presupuestaria y no que este constituya uno de las principales características del modelo, así como uno de los principios del paradigma emergente.

A continuación se encuentra un extracto de uno de los listados anexos a los documentos precontractuales, con información correspondiente a la focalización de niños y niñas de 0 a 5 años en quintiles 1 y 2, identificando su número por parroquia, cantón y provincia, además consta el puntaje que recibirá dentro del proceso de calificación.

**Tabla 2: Cuadro de focalización por territorio**

Código	Provincia	Cantón	Parroquia	No. de niños de 0 a 5 años		Puntaje sobre 150
				Quintil 1	Quintil 2	
232	ESMERALDAS	ESMERALDAS	VUELTA LARGA	1310	1708	120
233	ESMERALDAS	ESMERALDAS	E-ESMERALDAS	443	1071	115
234	ESMERALDAS	ESMERALDAS	E-5 DE AGOSTO	217	903	110
235	ESMERALDAS	ESMERALDAS	MAJUA	322	48	95
236	ESMERALDAS	ESMERALDAS	TABIAZO	344	104	90
237	ESMERALDAS	ESMERALDAS	CRNEL. CARLOS CONCHA TORRES (CAB. EN HUELE)	302	25	85
238	ESMERALDAS	ESMERALDAS	CHINCA	617	186	85
239	ESMERALDAS	ESMERALDAS	SAN MATEO	415	208	80
240	ESMERALDAS	ESMERALDAS	E-BARTOLOMÉ RUIZ	217	600	35
241	ESMERALDAS	ESMERALDAS	CAMARONES (CAB. EN SAN VICENTE)	367	78	30
242	ESMERALDAS	ESMERALDAS	E-PERIFERIA	65	35	5

**Fuente:** FODI, 3er PACR, 2008

Es importante hacer notar la disparidad en la calificación entre una y otra parroquia, lo cual originaba que la mayoría de proyectos se sientan atraídos por atender a las mismas comunidades originando problemas de saturación de la atención y cruces de cobertura. Lo más preocupante de esta información es que se encontraba desactualizada ya que utilizaba la información del censo INEC – 2001, esta tarea estaba a cargo del SELBEN, institución que presentó problemas con el manejo de los datos ya que sus proyecciones no guardaban relación con los censos realizados por los proyectos al momento de hacer sus diagnósticos. En muchos casos ocurrió que en la comunidad existían más niños o niñas del número indicado en el anexo, lo cual obligaba a las OE a cerrar esas unidades

<sup>17</sup> Rocío Gavilanes, (2007), Tesis: Análisis de los Sistemas de Desarrollo Infantil, caso: Programa Operación Rescate Infantil – Programa Nuestros Niños, FLACSO-Ecuador

de atención o falsear la información para no tener problemas al momento de la calificación de sus ofertas.

Es necesario reconocer las diferentes limitaciones que trae consigo focalizar a la población que debe ser atendida, es importante reconocer que existen poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad, sin embargo esta variable difícilmente se la puede reconocer dentro de la información con la que se trabajó. Fácilmente en el campo se podían encontrar casos, de forma recurrente, de poblaciones vulnerables en varios sentidos de su existencia, que no se encontraban contempladas dentro de los listados oficiales.

## **Instrumentos del modelo**

### *Asignación de recursos*

Recordemos que el modelo estudiado tiene una relación directa con el paradigma emergente, esto lo podemos afirmar debido a sus características que contrastan con la forma en que se venía operando el servicio de desarrollo infantil, sobre todo si comparamos con los modelos tradicionales o dominantes manejados por las otras instituciones presentes en este campo. A continuación describiremos las principales características por las cuales se le puede atribuir al paradigma emergente a este modelo.

Una de las principales características del modelo fue la asignación de los recursos a través de procesos competitivos<sup>18</sup>, los cuales se caracterizaron por el financiamiento de los servicios de atención a niñas y niños de 0 a 5 años a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos seccionales, procesos que estaban normados por la Ley de Contratación Pública haciendo que su marco de acción este bastante limitado como lo veremos más adelante. Esta forma de asignar quizá sea una de las características más

---

<sup>18</sup> Es importante aclarar que el carácter competitivo que poseen los procesos analizados a continuación, únicamente se dan al momento de presentar las ofertas para la prestación de los servicios, donde se compite por alcanzar un puntaje determinado y por ende la firma del contrato; sin embargo una vez que se asignan los recursos no se evidencia ninguna acción de competencia entre los ejecutores, lo más cercano a este proceso son los procesos de evaluación intermedia y final, pero que definitivamente no presentan características competitivas entre los agentes, pero sobre todo no le otorgan al beneficiario la capacidad de elección, hecho que desincentiva la competencia por un mejor servicio.

importantes para el modelo, sobre todo por la reforma que implicaba dentro de la administración pública al respecto de las transferencias, además, para muchos actores esta era la característica más importante que recalcar sobre el modelo, probablemente esto se deba a la reiterada imagen que se le otorgó intencionalmente a esta característica de asignación, proporcionándole una imagen de transparencia en el manejo de los recursos, sobre todo para diferenciarse de las otras instituciones y sus respectivos esquemas organizativos.

#### *La normativa y la Ley de Contratación Pública<sup>19</sup>*

En el PNN y FODI se uso la ley antes mencionada para dar el marco normativo al modelo de gestión con el que operarían los contratos de prestación de servicio, quizá esta forma legal utilizada para la transferencia de recursos cumplía con el propósito de mejorar los resultados en términos de eficiencia y control del gasto por parte de las *organizaciones ejecutoras – OE*<sup>20</sup> lo cual se analizará a profundidad en el siguiente capítulo. Según los expertos en contratación pública la única forma legal de transferir recursos por parte del Estado era a través de la norma vigente, de lo contrario esa transferencia sería fácilmente objetada por las entidades de control. Esta podría sea una de las razones por las que se haya decidido utilizar como norma a esta ley, de forma que se tenga un marco normativo que permita dar vida a los procesos de asignación, financiamiento, seguimiento y evaluación de servicios de atención infantil a través de terceros, contratados por el Estado.

Sin embargo una de las primeras debilidades de esta decisión se evidencia cuando conocemos que dentro de la antigua ley, los únicos *servicios* contratados por parte del Estado que se consideraban renovables eran los de arrendamiento, por este motivo la máxima extensión de estos contratos para la atención infantil era de dos años, lo cual se

---

<sup>19</sup> La Ley de Contratación Pública - LCP, ha sido reformulada y posee nuevas consideraciones al respecto de los procesos que el Estado lleve adelante para contratar bienes o servicios, actualmente llamada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

<sup>20</sup> O.E. son las siglas con las cuales también nos referiremos a las instituciones y organizaciones, que ejecutan servicios de atención infantil. Recordemos que hay una gran variedad de tipos de organizaciones tales como municipios, prefecturas, juntas parroquiales, fundaciones, asociaciones, iglesias, etc.

hacía de forma extraordinaria, según indica la ley, haciendo una adenda al contrato una vez finalizado el primer año de ejecución, ya que por naturaleza los contratos públicos tienen que hacerse en ese plazo.

Como veremos en el desarrollo de esta investigación el tema legal es uno de los principales puntos a observar dentro del modelo, debido a que si se considera al desarrollo infantil como un proceso complejo, que requiere una continuidad en el mediano y largo plazo, fue un error haberlo enmarcado dentro de una normativa que inhabilitaba al proceso de atención a sostenerse en el tiempo. Esto obligaba a que se tenga que necesariamente hacer nuevos procesos de asignación competitiva de recursos PACR culminados los dos años de contrato y adenda, respectivamente.

En términos de evaluación y seguimiento los plazos de los contratos permitían presionar a los ejecutores a alcanzar mejores resultados, debido a que si no se alcanzaba una calificación mínima corrían el riesgo de no firmar la adenda para continuar con la atención en el 2do año. El problema surgía cuando se debía pensar en un nuevo PACR, debido a la limitante contenida en la LCP, donde se ponía en riesgo la continuidad del servicio debido a que todos los ejecutores debían participar nuevamente en los procesos de asignación más allá de las calificaciones recibidas en su evaluación. De esta manera todos los participantes corrían el riesgo de quedar fuera de la asignación debido a problemas legales o técnicos, como la no presentación de algún documento habilitante o fallas en la presentación de la información técnica, mala focalización, inexistencia de algún formulario, etc.

De igual manera se prefirió optar por contratos de *menor cuantía*, con el objetivo de no pasar el techo o porcentaje dispuesto en relación al Presupuesto General de la Nación, esta estrategia permitía evitar el informe por parte de Contraloría, que era complejo y demoroso de tramitarlo, además que permitía regular el tamaño de los proyectos y hacía que resulte menos complejo su manejo administrativo y técnico.

### *Documentos precontractuales y fases para la asignación*

Para cada uno de los PACR que se llevaron tanto el PNN como en FODI, se tuvieron que desarrollar las *bases* o *documentos* precontractuales según así lo determina la LCP, su elaboración y actualización era una tarea compleja ya que el reto estaba en mejorar todos aquellos detalles de la gestión que fueron observados al momento de ejecutar lo diseñado, a manera de laboratorio de pruebas, es así que desde el 2do PACR en el PNN, estos documentos no dejaron de ser modificados, uno tras otro proceso, sobre todo en lo que se refería a aspectos técnicos ya que en el ámbito legal todo estaba dispuesto por la ley. Es así que la revisión de estas *bases* constituía el paso obligatorio antes de pensar en nuevas convocatorias, recordemos que estos documentos contienen las condiciones en las cuales se tienen que presentar las ofertas así como los términos de referencia que se exige dentro del servicio, el modelo del contrato, disposiciones legales y técnicas, para cada una de las modalidades, así como anexos que contenían listados de focalización y estándares de calidad.

Las bases precontractuales tenían una gran importancia tanto para ejecutores como para el equipo técnico PNN/FODI, quienes asumieron la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las condiciones dispuestas en su contenido. Este documento en cada una de sus ediciones estaba conformado por 7 secciones: i) Convocatoria, ii) instrucciones para las organizaciones participantes, iii) reglamento para el proceso de revisión de documentos jurídicos y técnicos, calificación y adjudicación, iv) términos de referencia, v) condiciones del contrato, vi) formularios y vii) modelo de contrato de prestación de servicios.

Una vez abierto el proceso a través de la convocatoria pública, las organizaciones participantes debían seguir varios pasos que estaban destinados a la *elaboración de la oferta técnico económica –OTE*. Proceso que se inicia con el levantamiento de la información para la definición de la modalidad con la que se va a trabajar, dentro de este paso se encontraba la realización de un diagnóstico que buscaba identificar las condiciones socio económicas para la identificación de los territorios más vulnerables así como la identificación de las necesidades específicas de la población de 0 a 5 años con la que se va a trabajar, era importante conocer con profundidad su entorno familiar.

Se recomendaba realizar eventos de socialización de la propuesta en coordinación con la comunidad y la dirigencia local con el objetivo de que se conozcan las condiciones en las cuales se iba a dar la ejecución de los proyectos y de los requerimientos que se extendían a la comunidad como parte del componente de participación. Uno de los compromisos de la comunidad consistía en la conformación de comités de gestión.

Otra de las responsabilidades de la organización era la conformación del equipo técnico y de campo con el que se proponía trabajar, dentro de este proceso de selección de personal los primeros años se podía percibir ciertas limitaciones ya que no se contaba con la oferta de profesionales que tengan experiencia en proyectos de desarrollo infantil, si bien se contaba con un limitado número de parvularios y pedagogos, este grupo de profesionales no poseía experiencia suficiente en la administración de proyecto se evidenciaba también cierta debilidad en procesos de seguimiento y evaluación así como en el manejo de sistemas de información. Conforme pasaron los años las capacidades fueron mejorando en varios territorios, en el siguiente capítulo analizaremos este punto con mayor detenimiento.

Dentro del proceso de elaboración de la oferta uno de los aspectos más relevantes, considerado así por el sistema de calificación, era la propuesta económica y el plan operativo de actividades, donde se tenían que incluir todas las actividades que se proponían realizar según la modalidad que se escogió. La elaboración de la oferta estaba relacionada directamente con el número de niños y niñas que se había censado en el diagnóstico, en los últimos PACR, en el FODI, las actividades a ser incluidas en el POA fueron per definidas por el mismo FODI, procurando apoyar lo propuesto por la Agenda de la Niñez y la Adolescencia, que como veremos más adelante trajo consigo más de un problema a los ejecutores.

También era necesario realizar gestiones administrativas para obtener documentos habilitantes como parte de la oferta técnica económica por parte de la Superintendencia de Bancos, SRI, documentos notariales, etc. Estos documentos a pesar de ser meramente administrativos podían ocasionar que la propuesta no pase ni siquiera la fase preliminar

en el proceso de calificación. Si esto sucedía la parte técnica no era revisada, dejando desprovista de atención al territorio donde se proponía el proyecto ya que uno de los principios fue que no se realicen más de una oferta en un mismo territorio.

En el 3er PACR del FODI las ofertas económicas fueron reguladas desde los instructivos emitidos junto a los documentos precontractuales, podemos afirmar que se intentó realizar un proceso de estandarización de los costos en los proyectos ya que en procesos anteriores existían diferencias presupuestarias evidentes e innecesarias, sobre todo en el componente de remuneración.

A continuación se presenta un cuadro, a manera de ejemplo, en el cual se puede evidenciar como estaba compuesta la calificación que se le iba a otorgar en el proceso de revisión de cada una de las ofertas:

**Tabla 3: Valoración del PACR**

<b>Indicador</b>	<b>Puntaje</b>
1. Focalización	20
2. Personal del proyecto y experiencia de la organización	35
3. Calidad del proyecto	40
4. Oferta económica	5
<b>Total</b>	100
Adicionalmente se asignará dos puntos a las organizaciones que planteen ofertas en lugares en los que se haya ejecutado modalidad CRA del FODI	

**Fuente:** FODI, 3er PACR, 2008

Una vez que las propuestas fueron recibidas para su revisión y adjudicación, se hacía una revisión inicial de la documentación legal, verificando que todos los documentos habilitantes se encuentren en orden según indicaban los requerimientos precontractuales. Posterior a esta revisión se analizaba la propuesta programática contenida en la OTE para medir la pertinencia de las actividades contenidas en la planificación, así como la relación de la modalidad con la población y el territorio en el cual se está proponiendo el proyecto. Adicional a esta revisión se comprobaba detalles

como el número de niños y niñas comprometidos en la que constaban en listas, firmas de representantes, focalización de la cobertura, entre otros detalles. De igual forma se revisaba que los equipos, tanto técnicos como de campo, cumplan con los perfiles indicados, de lo contrario existía la posibilidad de que al momento de adjudicar los proyectos, previo a la firma de los contratos se soliciten cambios de personal, si este no cumplía con la experiencia técnica requerida.

Finalmente, se hacía un análisis exhaustivo del presupuesto comprobando que se cumplan con los parámetros establecidos para el cálculo de cada uno de los costos del servicio. Si bien este proceso ha sido descrito brevemente, debemos reconocer que no es interés de esta investigación hacer una revisión administrativa de los detalles en los cuales se daban los procesos de elaboración y calificación de las ofertas, nuestro interés es dar la más clara descripción de cómo estos procesos estaban pensados, de forma que en el siguiente capítulo cuando analicemos la ejecución de los proyectos y el sentido mismo del servicio podamos hacer referencia a detalles que configuran al modelo, encontrando fortalezas y debilidades del mismo.

Es necesario recalcar que la mayoría de los procesos de asignación se tuvieron que realizar paralelamente a la ejecución de los proyectos, ya que justamente esos nuevos procesos de asignación cumplían con el objetivo de mantener la cobertura y la atención, haciendo que la institución se sature de trabajo y no pueda avanzar en mejorar la ejecución ni la asignación de los recursos de manera significativa.

#### *Ejecución, seguimiento y evaluación del servicio*

Debido a que una de las principales características del modelo es la de financiar la atención de niños y niñas de 0 a 5 años en desarrollo infantil, era importante contar con un esquema claro que permita el manejo de los recursos de forma transparente y más eficiente. A continuación haremos una breve descripción de los principales procesos y principios bajo los cuales operaron este modelo, análisis importante para su entendimiento.

### *Manejo presupuestario*

Si bien el sistema de cancelación a través de planillas estaba dispuesto por la LCP, la periodicidad con la cual se reconocían los pagos fue dispuesta por el modelo, su entrega bimestral se mantuvo desde un inicio hasta la actualidad. El cálculo bajo el cual se consideraba el pago por cada uno de los niños y niñas atendidos también se mantuvo, este se conoció como *costo día niño*, también llamado CUNDO, por sus siglas, el cual consistía en hacer un cálculo complejo, considerando los costos presentados en la oferta económica, donde se sumaban los costos anuales de *remuneración* (del equipo técnico y de campo) y el rubro de *operaciones* (que reunía todas aquellas acciones que se realizaban dentro de plan operativo anual, tales como capacitación, talleres familiares, casas abiertas, intercambio de experiencias, etc.), la suma de estos dos rubros se dividía para el número total de niños y este resultado a su vez se lo dividía para el número de días que la modalidad atendía al año. Este laborioso cálculo servía para determinar los montos que debía cancelar en cada una de las planillas bimestrales, una vez que se conocía el número de niños y días efectivamente atendidos.

Lo particular de este cálculo es que permitía descontar ciertos valores, cuando se evidenciaba que no se cumplieron con el número de niños, niñas o días indicados en el contrato, el problema de esta operación se centraba en que este descuento en la planilla hacía que tanto las remuneraciones como la operación se vean afectados, obligando a que se hagan descuentos a la remuneración o que se limite el gasto en las actividades planificadas, generando un efecto contrario al interés de controlar la verdadera atención de los niños y niñas ya que en la mayoría de los casos lo que resultaba era que las organizaciones no reflejaban la verdadera asistencia.

Esta situación resulta altamente compleja desde el punto de vista técnico ya que no solamente no permite conocer las verdaderas coberturas sino que hace que el modelo sea vulnerable al manejar información falsa ante sus cálculos estrictos. Debemos reconocer que existía un prejuicio hacia el uso de los recursos, lo que generaba que en las relaciones contractuales persista la desconfianza, lo que originó que el modelo tienda a sopesar de forma evidente el control de los recursos, dando la sensación que era lo

único que importaba, más allá de la calidad o el fortalecimiento de las capacidades locales.

#### *Equipos de gestoría*

Una de las principales modificaciones al modelo en la transición PNN – FODI fue la incorporación de un equipo de seguimiento más amplio y distribuido en 3 tipos de gestorías que fue la figura que se adoptó en el FODI; anteriormente en el PNN para cada uno de los proyectos se delegaba un *supervisor financiero* y uno de *campo*, coordinados a su vez por un *supervisor técnico* quien tenía la responsabilidad de acompañar y evaluar el trabajo en todas las áreas del proyecto. Ya en el FODI se decide asignar un especialista por cada una de las áreas, pedagógica, social y financiera, la figura que se otorga es la de *gestorías* dándole una horizontalidad al equipo ya que cada uno se debía encargar de una área diferente, sin estar subordinado ningún proceso a otro; a continuación una breve descripción de cada una de ellas:

*Gestoría Social:* este equipo tenía a su cargo hacer el seguimiento y la evaluación a los procesos comunitarios y familiares alrededor de la atención, tales como la conformación de los comités de gestión, el mejoramiento de la participación de las familias en los eventos planificados dentro del POA, conformación de redes de organizaciones ejecutoras a nivel local, asistencia y asesoramiento en la utilización de metodologías e instrumentos necesarios para llevar adelante procesos relacionados con la atención infantil y con el mejoramiento de las relaciones sociales dentro de las comunidades donde se estaba interviniendo con el servicio.

Este equipo tenía la tarea de construir diferentes procesos de participación alrededor del servicio que se estaba brindando, con la particularidad de que el tema de niñez en el transcurso de los años ha ido tomando mucha fuerza al respecto de sus procesos de posicionamiento en el escenario público haciendo que los actores de estos procesos no solamente sean las familias sino que también entren en acción autoridades civiles, policiales, judiciales, entre otros actores claves del sistema de niñez y adolescencia.

El principal problema que debía enfrentar este equipo fue el hecho que al ser proyectos de desarrollo infantil muchas de las organizaciones presentaron problemas al incluir dentro de sus actividades emprendimientos comunitarios alrededor del servicio, vinculaciones productivas, mejoramiento de la infraestructura, etc. Recordemos que muchas de las organizaciones les tomó tiempo mejorar su conocimiento al respecto del manejo del currículo de educación inicial, estando sus esfuerzos dirigidos hacia temas relacionados únicamente con la atención infantil.

*Gestoría Financiera:* Este equipo se encargaba del control, supervisión y evaluación del manejo presupuestario, procesos que llevaban adelante cada uno de los proyectos en ejecución, asegurar que se tenga al día su contabilidad, así como la revisión de la ejecución presupuestaria de las actividades incluidas dentro del POA. Hay que mencionar que a este equipo le costó mucho equilibrar el mejoramiento del proyecto de forma integral, ya que en la mayoría de las decisiones se privilegiaba el cumplimiento estricto del cronograma financiero, sin considerar cierta flexibilidad en relación al cumplimiento de actividades vinculadas a la calidad en la atención infantil, conformación de comités de gestión o eventos de capacitación familiar. Dependiendo de cada gestor financiero los proyectos podían re planificar o re programar actividades, de lo contrario se realizaban descuentos en la planilla.

A las organizaciones ejecutoras también les resultó difícil rebatir las decisiones de la gestoría financiera al respecto de la forma en la cual se realizaron los gastos, así estas hayan sido tomadas en conjunto con las otras dos gestorías, social y pedagógica. El cumplimiento de la planificación y del cronograma valorado muchas veces limitó a la organización a tener una visión amplia de programación debido a que de manera sistemática se tenía que cumplir con las actividades programadas a pesar de que estas no correspondan a las necesidades que surgen en la ejecución, ya que el cronograma de actividades presentado en la oferta para la asignación de los recursos al inicio del contrato no era modificable.

Se podía percibir en este equipo que su nivel de flexibilidad en la supervisión del gasto dependía de su experiencia relacionada con la ejecución de los proyectos y la atención

infantil, generalmente los técnicos nuevos tendían a ser bastante estrictos y así complicar el manejo de los recursos y posibles modificaciones en la planificación inicial.

*Gestoría Pedagógica:* Este equipo se encargaba del manejo del proceso relacionado con la atención a niñas y niños, la adecuada aplicación de cada una de las modalidades, del manejo curricular, verificaban que la cobertura comprometida sea cumplida al respecto del número de niños, niñas y días que constan en el contrato. Se encargaba también del seguimiento a las unidades de atención así como de brindar asistencia a la ejecución de los eventos de capacitación con lo cual se buscaba asegurar la formación continua del equipo de campo.

Su rol en términos generales consistía en facilitar el mejoramiento de las capacidades técnicas al respecto de la metodología de atención con los niños y niñas en cada una de las modalidades, pero sobre todo se concentra en asistir en el mejoramiento de la medición del desarrollo de niñas y niños. La flexibilidad existente dentro del currículo operativo de educación inicial permite que las acciones que se lleven adelante puedan abarcar un gran número de actividades que deberán ser ordenadas bajo un marco pedagógico, es decir lograr el desarrollo de los niños y niñas.

En este sentido la gestoría pedagógica tenía la tarea de desarrollar conocimientos en los equipos conformados por profesionales, en su mayoría con especialización, en ciencias de la educación, ciencias sociales, entre otras quienes serían los encargados de formar y supervisar al equipo que brindará la atención a los niños y niñas, es decir de aplicar el currículo operativo a través de una serie de actividades que buscan estimular el desarrollo de los niños y niñas. Como veremos en el próximo capítulo el nivel de formación del equipo de campo es una de las mayores debilidades, ya que en su mayoría este está conformado por bachilleres, en algunas comunidades rurales el equipo está compuesto por personas que aún no terminan el bachillerato, debido a que no existe otra oferta a nivel local.

### *Sistema Estándar de Gestión “Matraca”*

El sistema Matraca fue una innovación en los servicios sociales en nuestro país, ya que por primera vez se podía tener información de las niñas y niños beneficiarios de los servicios, en una base de datos nacional consolidada. Este sistema informático procuraba identificar y almacenar la información relacionada con los niveles de desarrollo de niñas y niños registrados, a través de la aplicación de escalas estandarizadas para la medición, ingreso y reporte de los datos para la cancelación de las planillas de servicios. Este sistema fue construido en el PNN y modificado, en varias ocasiones, por el FODI, además ha sido avalado por el Concejo Nacional de Niñez y Adolescencia –CNNA, siendo actualmente su sistema oficial.

El uso de la tecnología para el almacenamiento de la información resulta un respaldo importante al momento de hacer mediciones de impacto y poder operar directamente sobre las debilidades encontradas en la población según cada uno de los territorios. Lo interesante de este sistema es que la información se la recopila directamente en el campo por quienes operan el servicio y puede transmitir la realidad a través del dato, acercando la localidad al análisis global de las estrategias, el riesgo que se corre con este esquema es que sin un adecuado manejo del dato, el margen de fidelidad puede ser perjudicial, haciendo que el sistema pierda legitimidad al momento de tomar decisiones.

En el campo del desarrollo infantil existen aún algunos problemas que no han llegado a ser resueltos y que están bastante relacionadas con el manejo de la información y de los sistemas empleados para realizar las mediciones, lo que genera problemas en la gestión del servicio, como por ejemplo, los cruces de cobertura entre las instituciones que se encontraban brindando las prestaciones o la falta de veracidad en la medición de las escalas de desarrollo infantil en cada una de sus áreas de desarrollo. Es importante avanzar en un mejor tratamiento de la información sobre todo en lo que respecta a su estado nutricional, motriz, afectivo e intelectual, datos que debido a los costos operativos que representa su medición no han logrado superar altos márgenes de error; finalmente podemos observar que la información levantada en el campo no logró ser articulada efectivamente en la planificación de los proyectos.

El sistema *Matraca* desde el PNN buscó consolidar información al respecto de la atención diaria, contaba con fichas de registro de cada uno de los niños y niñas atendidos, lo que permitía tener información al respecto de la familia, número de miembros, ubicación geográfica, presencia de discapacidad, auto-reconocimiento étnico, entre otros datos, que permitían conocer de forma general como estaba compuesta la población atendida. Dentro del sistema existían módulos donde se ingresaba información relacionada al cumplimiento de algunos derechos como contar con partida de nacimiento y esquema de vacunación según su edad. De igual manera se contaba con un módulo donde se ingresaba la información relacionada con la escala de desarrollo infantil<sup>21</sup>.

En el PNN la información que alimentaba el sistema se ingresaba a nivel central, en las oficinas de Quito, a través de un equipo de digitadores que se encargaban de dicho trabajo. Ya en el FODI se tomó la decisión de que los datos sean ingresados en cada una de las organizaciones ejecutoras, para lo cual se realizaron varios esfuerzos de capacitación y asistencia técnica por parte del área de informática. Como se mencionó anteriormente este sistema fue modificado en varias ocasiones, al igual que sucede en otros programas informáticos fueron apareciendo nuevas versiones, que incluían nuevas aplicaciones o mejoras que permitían disminuir la dificultad que mostraron algunas organizaciones para el ingreso de la información. En el próximo capítulo comentaremos con mayor detenimiento cómo se dio la operación de este sistema informático, cuál fue su aplicación y su uso en la actualidad.

---

<sup>21</sup> La escala de desarrollo infantil que fue aplicada en una muestra en el PNN y posteriormente en el FODI en el universo de la cobertura fue la de *Nelson Ortiz*, esta escala toma el nombre de su inventor, quien propone someter al niño a una serie de actividades diferenciadas por 4 componentes, i) motricidad ii) socio afectivo iii) cognitivo y iv) lenguaje, donde el niño avanza o retrocede según su respuesta a las actividades planteadas por componente, dando como resultado su ubicación dentro de una escala que indica el nivel en el cual se encuentra el niño en estudio. A esta metodología se combinó la toma del peso y talla, como medida única para la medición de sus niveles de nutrición.



## **CAPÍTULO V**

### **EL MODELO EN EJECUCIÓN**

En este capítulo nos concentraremos en entender como se ha dado la aplicación de los principales procesos que definen y dan forma al modelo en estudio, aspectos propios de la ejecución que derivan directamente del diseño programático, analizado en el capítulo anterior. Para lo cual recurriremos, en parte, a información proporcionada por diversos actores que han participado en el desarrollo de este servicio, su entendimiento y manejo de los procesos tiende a facilitar un marco amplio de análisis en el avance de esta investigación. El diseño programático y su ejecución dan cuenta efectivamente si los principios propuestos de esta política han sido una respuesta concreta a las necesidades de la población.

Para cumplir con el objetivo de este capítulo buscaremos conocer cuáles han sido los resultados de los procesos emprendidos desde el PNN y luego en el FODI, así como dejar en claro la importancia de la sostenibilidad del servicio, al momento de encontrarse frente a un proceso de cambio con la creación del nuevo Instituto de la Niñez y la Familia que aglutina a las instituciones y servicios infantiles.

Antes de introducirnos en los detalles operativos del servicio y de esta política haremos un segundo esfuerzo en mejorar nuestro conocimiento al respecto de como concebimos al desarrollo infantil y como éste se interrelaciona con un modelo de desarrollo definido desde el Estado y configurado por el conjunto de la sociedad que lo legitima, de igual manera buscaremos entender cómo vincular el diseño de éste servicio a procesos relacionados con la gobernanza reflexiva considerando que la acción del colectivo finalmente ha configurado un modelo específico de política pública, el cual justamente nos interesa conocer sobre todo cuando existen corrientes que al desarrollo infantil y que en general a la infancia se le otorgan toda una significación dentro de un proyecto de humanidad (Bustelo, 2008).

Para conocer y entender con mayor claridad la información relacionada al servicio se visitaron las ciudades de Quito, Guayaquil, Tena y Portoviejo. Considerando que el servicio se ejecuta a nivel nacional se ha buscado establecer una muestra que permita

revelar, con las limitaciones del caso, una visión más clara de cómo este modelo, a través de la ejecución de los programas PNN/FODI, se entrelaza e interacciona con una diversidad de actores presentes en los diferentes territorios con su propia visión de los sucesos, permitiéndonos conocer cuáles son sus espacios de acción y decisión en los diferentes procesos llevados adelante.

Con el fin de sistematizar la información recogida en el campo se han identificado a continuación aspectos representativos dentro del análisis propuesto para entender a este modelo, ahora desde la práctica, luego de que hemos hecho un recorrido desde el diseño. Como veremos a continuación los resultados alcanzados hasta el momento no expresan más que la complejidad de los procesos sociales, sobre todo en realidades como la nuestra que representa la interrelación de normas y conductas, que como veremos a continuación tienen su propia historia.

### **Describiendo al desarrollo infantil**

En la ciudad de Guayaquil tuve la oportunidad de entrevistar a la Asociación de mujeres 14 de Febrero, organización comunitaria que se encuentran vinculada con el servicio infantil hace más de 15 años, una de las coordinadoras, me comentó sobre la vinculación de su ONG con este servicio, la cual se dio a través de los “*Programas no convencionales*” del Ministerio de Bienestar Social, este servicio inicialmente contaba con la asistencia técnica del personal del Programa Nacional de Educación Preescolar e Inicial, PRONEPE del Ministerio de Educación y Cultura de aquel entonces, aspecto que nos recuerda que la duplicidad de las acciones estatales para este servicio es de larga data. La atención se la realizaba en dos jornadas una por la mañana y otra por la tarde, no se incluía alimentación y básicamente las actividades se basaban en estimulación temprana y trabajo con las madres para mejorar prácticas de crianza, muy similar a la propuesta metodológica del CNH.

Durante la entrevista con esta organización, fui invitado a asistir a la ceremonia de graduación del curso en atención infantil y estimulación temprana, en el cual participaron alrededor de 40 miembros de la asociación. La flexibilidad de las jornadas de estudio, los bajos costos en la colegiatura así como la pertinencia del currículo

aplicado, permitió que el personal mejore sus conocimientos y obtenga un título de especialización. Otras organizaciones que también ejecutan proyectos de desarrollo infantil se vincularon con esta propuesta, sin embargo la Asociación 14 de Febrero fue la que más estudiantes logro mantener. La emotividad del evento así como su solemnidad, mostraba la importancia de llevar adelante un proceso de formación para el personal de esta organización.

Regresando a la entrevista, al consultarle sobre la vinculación de su organización con los procesos de atención infantil, nos comentó que conforme se incrementó el involucramiento laboral de las mujeres, se evidencio la necesidad de atender a un importante número de niñas y niños que permanecían solos en sus hogares, por un tiempo similar a las jornadas laborales de sus madres, recordemos que esta organización ha ejecutado la modalidad CIDI desde sus inicios hasta la actualidad. Las horas de trabajo de la madre, sea este formal o informal se extendían, ante lo cual fue necesario ampliar la jornada de atención e incluir necesariamente el componente de alimentación, esta modificación se dio cuando se unificaron los servicios que venía desarrollando el MBS, con los *programas no convencionales* y las *guarderías*, donde pasó a denominarse “Redes comunitarias de desarrollo infantil”. Al consultar acerca de cuál fue la principal razón para aplicar este servicio en esta zona, ubicados en el suburbio sur de esta ciudad, respondieron que era común encontrar a niños encerrados en sus hogares, expuestos a un sin número de amenazas, a cargo de sus hermanos mayores o de familiares que a su vez tenían otro tanto de niños, tales situaciones generaba varios problemas sobre todo relacionados con la desnutrición, violencia intrafamiliar, problemas de salud, bajos niveles de escolarización, entre otros, recordemos que el entorno comunitario de ese entonces era, y continua siendo, bastante hostil en términos sociales, sin la mayoría de servicios básicos, en viviendas de caña, sobre terrenos parcialmente inundados, en definitiva bajo evidentes condiciones de amenaza para el desarrollo de niños y niñas, población hasta la actualidad altamente vulnerable.

El servicio en ese entonces al igual que en la actualidad estaba financiado por el Estado central, la transferencia de los recursos se lo hacía a través de convenios, con los mismos vacios en los marcos normativos que se tienen en la actualidad. El Ministerio de

Bienestar Social (actual MIES), se encargaba del financiamiento de ese servicio y de su diseño programático, los cuales tuvieron evidentes cambios entre un gobierno y otro. Posterior a estos programas se crea el programa Operación Rescate Infantil ORI, además, el INNFA se encontraba ya en operación con servicios similares, de tal manera que una vez que arranca el PNN se tenían tres programas públicos operando simultáneamente con el mismo servicio con modelos de gestión diferentes.

Una vez que esta organización comunitaria, que se encontraba ejecutando servicios de atención infantil por más de 10 años con el MBS, conoce acerca del proceso de asignación de recursos que se encontraba convocando el PNN, decide participar, y lo hace gracias a la colaboración de asesores externos a su organización<sup>22</sup>, quienes intervienen activamente en la elaboración de las ofertas técnicas económicas con la modalidad CIDI, la cual era la modalidad con la que se tenía mayor experiencia. Finalmente les fue asignado los recursos y luego de superar varios problemas con las garantías de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento de la oferta, requisitos básicos para la firma del contrato, lograron arrancar con la atención.

Como vemos en el caso de esta organización, no se evidencian mayores diferencias en el transcurso de los años al respecto de la forma como finalmente se atiende a los niños y niñas, si bien el currículo ha tenido importantes avances al respecto de su aplicación, en el caso del modelo de estudio no se han realizado mayores cambios en la atención misma. Las principales diferencias, en relación con el resto de modelos, se manifiestan en la práctica administrativa y financiera que resultan innovadoras. Es así que podemos afirmar, en el caso de las organizaciones que trabajaban con guarderías, que el componente pedagógico levemente se modifica ya que en el caso de la modalidad CIDI,

---

<sup>22</sup> Si revisamos la dinámica bajo la cual una mayoría de organizaciones elaboraban sus ofertas técnicas económicas para ser presentadas a los PACR, podemos observar que existe una gran dependencia de agentes externos a su organización. En el caso del FODI desde la primera convocatoria se contaba con un equipo que tenía la responsabilidad de *facilitar* dicha elaboración, donde a través de varias reuniones de trabajo se elaboraban el cronograma y el presupuesto, además, se revisaba el ingreso de la información en los formularios así como la existencia de los documentos habilitantes. Esto ponía en evidencia que varias organizaciones no poseían conocimientos específicos en el diseño y elaboración de proyectos para el servicio de atención infantil, comprometiendo en varias ocasiones.

se puede observar la incorporación de un equipo técnico encargado de la coordinación, seguimiento y capacitación del equipo de madres comunitarias, lo cual, en la práctica, no ha demostrado mayores impactos en comparación con el servicio brindado por las otras instituciones como INNFA, ORI, DAINA.

A continuación se presenta un cuadro que describe las características de cada una de las modalidades y sus respectivos componentes, esta información nos servirá para tener un mejor entendimiento de las diferencias entre cada una de las modalidades, y como estas al buscar una diversidad metodológica, importante en una sociedad como la nuestra, genera brechas de servicios que importante se señalar.

**Tabla 1: Información general por modalidad**

MODALIDAD	EDAD DE ATENCIÓN (en meses)	TIPO DE ATENCIÓN	HORAS DE ATENCIÓN POR SEMANA	ENCARGADA DE LA ATENCIÓN	ALIMEN-TACIÓN	TRABAJO CON LA FAMILIA	SUELDO / BONIFICACIÓN (promedio)
CNH a	0 a 30	hogar	1	Promotora	NO	SI	\$ 250,00
CNH b	31 a 60	espacio grupal	1	Promotora	NO	NO	\$ 250,00
WW a	0 a 30	hogar	1	Promotora	NO	SI	\$ 250,00
WW b	31 a 60	centro	40	Educadora	SI	NO	\$ 105,00
CIDI	3 a 60	centro	40	Educadora	SI	NO	\$ 105,00

Fuente: Esteban Moreno Flores

Cuando revisamos la información contenida en el cuadro, podemos observar que el FODI culminó trabajando con tres modelos de atención, CNH, CIDI y WW. Sus principales se basan en el tiempo de atención y el acceso al componente nutricional, otro aspecto importante que los diferencia es el perfil o la formación de quienes se encargan de la atención. Así tenemos que el personal que visita los hogares (promotoras) ha recibido históricamente mayores ingresos, a diferencia de quienes atienden en los centros (madres o educadoras comunitarias) recibiendo ingresos marginales, que en promedio han sido un 50% inferior al salario básico fijado por ley. Podemos afirmar que este detalle es una de las principales debilidades del modelo, ya que no poseen reconocimiento alguno de sus derechos laborales al no ser reconocidas como trabajadoras, su figura es la de “voluntarias”, siendo su remuneración una “bonificación”, recordemos que sus jornadas son de más de 8 horas diarias.

Semejantes eufemismos, hacen de esta situación el punto crítico del sistema de atención ya que el resto de programas públicos presentan la misma debilidad. Este problema se lo puede distinguir desde el principio de la ejecución del modelo. Quizá tiene una profunda relación con la concepción sobre el servicio, el cual más que un proceso especializado de desarrollo infantil fue pensado como un acto asistencial, bajo parámetros bastante básicos desde el punto de vista pedagógico, que se reducían a procesos de *cuidado diario* en el caso de las guarderías, para lo cual no se requiere a un personal especializado. Apostando a mujeres de la localidad, quizá debido a los bajos costos que representa esta característica en la operación del servicio.

Todo indicaría que las políticas, programas y proyectos que se vienen desarrollando desde hace más de 20 años, no han logrado constituir un proceso fuerte al respecto del trabajo pedagógico y familiar que se debe realiza durante la atención, en definitiva las políticas implementadas no han logrado permear ni modificar al instante mismo de la atención. Si bien este estudio no tiene como objetivo involucrarse en el campo inherente al desarrollo de niños y niñas, en relación a mediciones antropométricas, tampoco a sus capacidades intelectuales ni afectivas. Sin embargo, nos permitimos mencionar algunos detalles que deben ser revisados por los especialistas, tales como: la sistematización de la información resultado de la evolución del niño o niña en su procesos de desarrollo por el momento no es fiable; la pertinencia de la modalidad con la cual se atiende por el momento es definida por actores que no son la familia; el perfil de las educadoras es bastante bajo, si bien en la actualidad el número de bachilleres se ha incrementado notablemente es necesario definir con claridad quienes son los responsables de este servicio y cuáles son sus perfiles, en el caso de las promotoras la mayoría de ellas tienen secundaria.

Para continuar con la propuesta de darle un nuevo significado a este servicio y así entender con mayor claridad donde se encontraban las debilidades del modelo, analicemos parte de la propuesta del FODI al respecto del desarrollo infantil. Sobre todo donde se destaca la relación que tiene el desarrollo infantil y la formación de la autoestima, la confianza en los demás, la tolerancia con lo diferente, la posibilidad de

solucionar problemas, la capacidad de asumir retos y riesgos, aspectos de la vida que son definidos con las primeras experiencias con adultos y sus semejante. A esto debemos sumar que este servicio se fortalece con una adecuada combinación de servicios de salud, protección especial, educación y procesos de formación a familias (FODI, 2007).

Es necesario agregar que todo niño y niña nace en una familia, comunidad y sociedad cuya situación social, económica y cultural ejerce gran influencia en su desarrollo, el mismo que condiciona en gran parte su crecimiento físico, intelectual y afectivo. Es así que el servicio busca a través de varias formas integrar al entorno como estrategia fundamental dentro de los procesos que se llevan adelante. Si bien la familia juega un rol fundamental dentro de este esquema no debe reconocerse como el único actor, su rol debe estar alrededor de la vinculación de la comunidad. En este sentido todas las modalidades, valoran y generan el desarrollo de las capacidades locales, con el fin de lograr cambios de actitud e interrelación entre sus miembros. Esta es otra de las estrategias para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como el inicio de la construcción de otro tipo de ciudadanía.

### **Participación, la triangulación del servicio**

#### *Relación del estado con terceros*

En su mayoría las organizaciones ejecutoras, más allá de su figura legal, tienen en promedio más de 5 años trabajando en las comunidades con este servicio y modelo de gestión, su conformación es bastante heterogénea así como los resultados alcanzados en términos de calidad de la atención y de sus procesos organizativos. Un 60% de estas organizaciones se encuentran ejecutando desde el PNN, continuado sus servicios con el FODI. Un total del 30% de las organizaciones pertenece a gobiernos locales, 63% son fundaciones, y un 17% son organizaciones comunitarias y asociaciones.

Es importante señalar que el modelo de gestión, que se encuentra en estudio, como lo hemos revisado en los capítulos anteriores propone una relación contractual para la atención en procesos de desarrollo infantil donde el Estado delega este servicio a organizaciones públicas y privadas. La relación Estado/mercado/familia puede ser

analizada desde la concepción de regímenes de bienestar, la cual nos hace reflexionar sobre la importancia de entender esta relación de forma analítica, visualizando así como se han dado los avances en nuestra sociedad desde un enfoque que presenta un conjunto de oportunidades para la operación de políticas sociales. Si consideramos las condiciones normativas en las cuales se dan los contratos para la atención de los niños y niñas, a pesar de que estas ong's no tienen fines de lucro, podemos denominar a su acción como propia del mercado, que si bien se relaciona con la oferta de servicios sociales las condiciones mismas le otorgan esta categoría, llegando a denominarse como *cuasi mercados*, debido a que finalmente predominan las relaciones administrativas, financieras y contractuales.

Haciendo otra lectura sobre esta relación contractual entre el Estado y los cuasi mercados, podríamos sugerir que los espacios de participación generados para la atención, antes monopolizada por el Estado, ha demostrado ciertas ventajas cuando se articula de forma distinta la garantía de un servicio público destinando recursos y generando procesos de acompañamiento y evaluación a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales interesados en este tipo de servicios en su territorio. A continuación haremos una revisión de la naturaleza de los diferentes tipos de organizaciones así como buscaremos reconocer las fortalezas y los límites de su acción.

*Gobiernos Locales:* Si bien juntas parroquiales, municipios y prefecturas constituyen una minoría menos del 30% en relación al resto de instituciones vinculadas a este servicio, su acción en varias parroquias, cantones y provincias ha sido importante en términos de exigibilidad y cumplimiento de derechos. Podemos afirmar que en ninguno de los PACR, tanto en el PNN como en el FODI, se fijo una estrategia que busque incrementar la participación de este tipo de instituciones, inclusive podríamos afirmar que no se dio una discusión clara al respecto de la importancia de contar con la participación de entidades públicas dentro del modelo, este es uno de los puntos que deben ser abordados dentro de una reflexión futura al respecto del modelo.

La gestión de este tipo de instituciones ha sido bastante heterogénea, pero sin lugar a duda existen varios casos exitosos en términos de capacidades organizativas, donde se

ha logrado constituir procesos multidisciplinarios, también ha mejorado cualitativamente su relación con las comunidades al respecto de sus capacidades organizativas alrededor del servicio, de igual forma se evidencia un mejoramiento en el perfil profesional de los miembros de sus equipos.

Dentro de nuestra vista de campo se pudo observar como en el caso del Municipio del Tena, debido al interés mostrado por el Alcalde y del Concejo Cantonal se creó la Unidad de Desarrollo Infantil, la cual ejecutaba dos proyectos con la modalidad WW. Su gestión administrativa y técnica se encuentra desconcentrada, además, cuenta con presupuesto adicional, al entregado vía contrato por el FODI, el cual es asignado por parte del municipio. Los recursos adicionales le permitió a esta institución proponer un sin número de acciones adicionales a lo contemplado dentro del plan operativo de actividades fijado dentro de las condiciones del contrato, en comparación con otros ejecutores, había un margen mayor de maniobra para el mejoramiento del servicio. Un porcentaje importante de estos recursos cofinanciados se destinan al mejoramiento de la remuneración. A decir de otros ejecutores este tipo de situaciones de financiamiento extra hacen que las condiciones se vuelvan inequitativas generando molestia en los equipos de trabajo del resto de organizaciones que operan en el mismo cantón o provincia.

Regresando al análisis de la participación de gobiernos locales dentro de la ejecución del servicio, podemos afirmar que en algunos cantones la vinculación con los proyectos coadyuvo, junto a la participación de otras instituciones, a la conformación de los Concejos Cantonales de Niñez y Adolescencia, así como la creación de áreas de niñez y adolescencia dentro de su estructura orgánica. Procesos e instancias que han permitido un avance significativo al respecto de la protección integral pero sobre todo facilitó el incremento del presupuesto destinado a programas y proyectos relacionados con niñez y adolescencia, como se señaló en el caso del Municipio de Tena. Al parecer varias autoridades locales y provinciales, a través de estos 10 años de ejecución, fueron sensibilizados y mejoraron su conocimiento al respecto de temas relacionados a niñez, esto se puede deducir por la apertura prestada a la ejecución del servicio de atención y la permanencia en el tiempo de los proyectos en ejecución.

Es necesario admitir que también existieron gobiernos locales que antepusieron sus conflictos políticos e intereses personales, así como demostraron una mala administración de los recursos asignados. También existieron entidades seccionales que nunca se interesaron en convertirse en prestadores de este tipo de servicios debido a las características del modelo o a que simplemente no les interesó el campo de acción.

*Fundaciones:* Esta es la figura con mayor presencia dentro de las organizaciones que se encuentran como ejecutoras del servicio, para una mejor descripción de sus características las podríamos clasificar en dos grupos:

**A)** En el primer grupo se encuentran un número importante de organizaciones que únicamente se mantienen con los recursos que reciben del contrato para la prestación del servicio. Esto pone en riesgo la sostenibilidad del servicio pero sobre todo pone en duda la existencia de procesos a nivel comunitario o aquellos relacionados con la formación del personal, procesos que requieren sostenerse en el mediano plazo, dejando un margen amplio de inseguridad de continuidad, ya que de no alcanzar una evaluación mínima al término del contrato sus proyectos dejarán de recibir los recursos para financiar su gestión.

Es así que la atención de su cobertura depende únicamente de los fondos públicos, muy pocas de estas organizaciones por sus características han mostrado interés en buscar líneas de financiamiento en cooperación nacional o internacional.

**B)** En menor número el segundo grupo está compuesto por organizaciones que tienen otro tipo de procesos en su mayoría relacionados con niñez y adolescencia años antes de haberse relacionado con los PACR, vinculados ya sea a procesos de desarrollo local o en temas afines al servicio prestado. La mayoría de estas organizaciones reciben recursos de cooperación internacional, iglesias, gobiernos exteriores, etc., estas organizaciones luchan por temas específicos sobre derechos humanos y culturales, han visto en estos proyectos una buena alternativa para fortalecer sus procesos organizativos y ampliar su red de servicios sociales. Sus resultados no se diferencian sustancialmente

de las otras organizaciones, sin embargo, varios de sus procesos internos tienen una mejor organización, así como su propuesta, al menos en su discurso.

En menor número se encuentran organizaciones que son parte de emprendimientos de responsabilidad social de empresas o grupos económicos. En nuestra visita a la ciudad de Guayaquil, una ciudad con una larga historia filantrópica, pudimos entrevistar a las fundaciones, Nahin Isaias y Huancavilca, que ejecutan CIDI y CNH, respectivamente, las cuales son parte de iniciativas de responsabilidad social, sus historias son muy similares, ambas han dedicado sus esfuerzos a brindar servicios de asistencia social en zonas de alta concentración de pobreza y vulnerabilidad. Los servicios de desarrollo infantil, asignados competitivamente, se los combina con aportes nutritivos básicos, los cuales no están incluidos en los costos del proyecto, sino que son obtenidos gracias al aporte de empresas que pertenecen o tienen algún tipo de vinculación con el grupo económico que los ampara. Su infraestructura, oficinas y otros rubros extras al presupuesto entregado son financiados desde las mismas fuentes.

Como parte de nuestra visita a la provincia de Manabí pudimos compartir varias jornadas de trabajo con el equipo técnico de la Asociación Cristiana de Jóvenes, ACJ Portoviejo, que se encuentra ejecutando dos proyectos con la modalidad, CNH. Esta es una de las organizaciones que su agenda de trabajo no se limita únicamente al servicio de desarrollo infantil. Su propuesta se basa en desarrollar una agenda de trabajo sobre la exclusión y la pobreza, pero sobre todo concentrándose al respecto de mejorar las estrategias de supervivencia en zonas, donde existen un sin número de necesidades insatisfechas y condiciones de vulnerabilidad.

Al igual que esta organización existen otras a nivel nacional que trabajan en el sector social por muchos años en diferentes áreas del desarrollo, muchas de ellas con una propuesta clara de transformación de las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas, sin querer que esta descripción caiga en una exageración de las condiciones reales de estas organizaciones debemos recordar que los logros alcanzados en nuestro país en relación al mejoramiento de los indicadores de cumplimiento de derechos civiles, sociales y políticos, se debe en mucho a que estas organizaciones fueron actores importantes de estos procesos reivindicativos y que han sido los únicos

espacios, en términos de la gobernanza, que gobierno tras gobierno lograron hacer que se respete, con mayor y menor injerencia, la agenda de niñez y adolescencia

*Asociaciones y organizaciones de segunda base:* hemos juntado a estos tres tipos de organizaciones ya que tienen ciertas características de orden más comunitario. Las decisiones en este tipo de organizaciones estaban distribuidas en un número mayor de personas. En la mayoría de los casos son organizaciones que ya tenían algunos años trabajando en procesos de desarrollo social. Su propuesta es trabajar para mejorar las condiciones de los territorios donde operan, el servicio brindado cumple con una parte de la intervención que realizan a nivel comunitario o familiar.

Es importante señalar que una de las principales limitaciones por su naturaleza privada es que para firmar con el Estado tienen que presentar garantías de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento de la oferta, esta situación comprometió muchas veces a las organizaciones a hipotecar los bienes inmuebles de los representantes legales o del mismo personal, esta es una de las principales limitaciones cuando se piensa que la asignación competitiva garantiza las mismas oportunidades para todos los interesados. Esta última situación, la relacionada con las garantías, pone una vez más en duda todo el modelo ya que un servicio público al estar condicionado por una garantía comercial tiende a perder el espíritu de ser un derecho, si es que alguna vez lo tuvo.

### **Calidad, derechos y capacidades**

En este punto buscaremos analizar como dialogan los principios mencionados al respecto de la calidad, con los procesos de ejecución del modelo en estudio, así como con las corrientes que nos hablan de introducir de forma concreta nuevos principios en el diseño programático al respecto del desarrollo de las capacidades, en el marco de un enfoque de derechos.

Paralelo a la aplicación del enfoque de derechos, encontramos que en el campo de las políticas sociales, se han introducido progresivamente nociones que nos hablan de *calidad*. En la mayoría de los diseños contemporáneos de planes, programas y proyectos encontramos procesos sistémicos que buscan mejorar tanto los medios como los fines en

términos de calidad. La aplicación de sistemas de información, seguimiento, evaluación, mejoramiento continuo, entre otros, han invadido el campo del desarrollo. Quizá estos términos y procesos existan desde varias décadas atrás, sin embargo es en los últimos años se ha disparado su introducción operativa. En el caso del modelo en estudio, podemos afirmar que el tema de la calidad tiene un rol protagónico, inclusive la naturaleza de la propuesta de reforma del sector infancia devela la importancia de la calidad dentro del diseño, ejecución, seguimiento, evaluación.

Por otro lado al proponemos hacer un análisis de cómo la política de las capacidades se ha vinculado con el desarrollo infantil, desde la visión integral del enfoque de derechos, podemos asegurar que los resultados encontrados en la población total de niños y niñas de 0 a 5 años nos hace pensar que el cumplimiento de los mismos no se produce de forma automática, ni que las condiciones institucionales se han modificado alrededor de los servicios sociales gracias a la aplicación discursiva de este enfoque. Como hemos podido observar hasta el momento los servicios así como las instituciones tienen la responsabilidad de aplicar este tipo de nociones y hacerlas operativas, a través de un conjunto de políticas públicas que como podemos observar, de forma empírica, no han logrado cambiar las condiciones de exclusión e inequidad.

Dicho análisis no deja de reconocer los diferentes procesos reivindicativos que se han dado en el transcurso de los últimos 20 años en nuestro país, al respecto del cumplimiento de los derechos de niñez y adolescencia. Así como el mejoramiento de ciertos indicadores y una ampliación significativa de las normas y leyes. Sin embargo, nuestro único interés, se relaciona con dirigir la atención hacia los dispositivos generados por este enfoque, los cuales al parecer estarían siendo diseñados bajo los mismos principios a través del tiempo, sin mayor modificación ni estudio, es decir descuidando un sin número de cambios sociales y culturales que se han dado en nuestra sociedad.

Uno de los entrevistados hacia un alcance a esta observación, indicaba la relatividad de dedicar demasiado tiempo en esclarecer los principios filosóficos que orientan cada de cada una de las acciones que se realicen en los programas sociales, más vale, asegura,

dar un orden racional a las acciones y a las instituciones, no de forma acelerada pero si buscando obtener los primeros resultados a corto plazo. Sin pretender restar validez a esta visión, podemos afirmar que compartimos la importancia de otorgarle mayor racionalidad, no necesariamente la economicista.

El mayor detractor del enfoque de derechos es la política económica quien finalmente dentro de la perspectiva liberal, que en el caso de nuestro país desde los 90's definió un tipo de Estado que incluían reformas parciales de las condiciones institucionales, no supo ni encontró la forma de articular el cumplimiento del conjunto de derechos sociales que debían garantizarse a la sociedad, basándose en un principio de crecimiento económico. Conforme se dio este tan anhelado proceso económico, se demostró que las vías para la distribución de la riqueza no llegaban a concretarse, generando efectos contrarios, haciendo que las brechas en la población según sus ingresos crecieran de forma inversa al crecimiento económico. Podemos afirmar que la situación de los nuevos pobres y de los pobres estructurales es cada vez más adversa en términos de calidad de vida.

De este modo, el capitalismo necesita la ayuda de sus enemigos, de aquellos a quienes indigna y se oponen a él, para encontrar los puntos de apoyo morales que le faltan e incorporar dispositivos de justicia, elementos éstos sin los cuales no dispondría de la menor pertinencia. (Boltanski y Chiapello, 2002, 8)

#### *Sistemas de información, seguimiento y evaluación*

A nivel local la experiencia indica que existen alternativas interesantes para que las organizaciones ejecutoras, se conformen de un manera ordenada y esquemática alrededor de la ejecución del servicio, sobre todo si consideramos que se supieron superar condiciones adversas, como la falta de garantía de que se sostengan en el tiempo los contratos de trabajo, ya que la asignación de recursos está expuesta continuamente a nuevos periodos de contratación. A pesar de esta situación debemos considerar que existen procesos interesantes, donde se han logrado constituir espacios organizativos alrededor de la ejecución de las actividades de atención a los niños y niñas, la acumulación de información al respecto del referente curricular aplicado ha constituido un batallón de técnicos a nivel nacional, a través de 10 años de ejecución, se han llevado adelante varias estrategias, entre ellas jornadas de capacitación sobre temas de

estimulación infantil, salud, nutrición, sexualidad, relaciones familiares, tal exacerbación de temas ha construido todo un conjunto de prácticas y discursos que fácilmente han sido adoptadas por este grupo, pero que además en varios de los casos les ha brindado la solvencia para estar frente a otros procesos relacionados con el desarrollo.

Los niveles de formación profesional han ido creciendo luego de los años de trabajo, donde las jornadas de capacitación han sido todo un abanico de temas que han generado nuevas visiones al respecto de desarrollo infantil. Estos procesos han estado relacionados con los procesos de información, seguimiento y evaluación que fueron llevados adelante por el equipo técnico tanto del PNN como del FODI, los equipos de supervisores y luego con el equipo de gestoría se llevo adelante el acompañamiento de los procesos de atención, bajo la figura de hacer un seguimiento al cumplimiento del contrato.

Al respecto del manejo de la información, hay que reconocer que el fin de este proceso, así como el del seguimiento y evaluación, era jurídico administrativo. Si bien se mencionaba la importancia de acompañar a las organizaciones a través de los procesos mencionados, el manejo de la información no contaba con un equipo que genere la asistencia, conforme pasaron los años se introdujeron cambios que permitieron hacer un mayor control del manejo del Sistema de Gestión “Matraca”, se empleo un validador de datos que permitía contar con resultados de forma inmediata que arrojaban datos sobre la cobertura, el cumplimiento de parámetros como la medición del desarrollo, estándares de calidad, inscripción en el registro civil, entre otros datos generales sobre los niños y niñas atendidas. Dentro de los proyectos había encargados del manejo de este sistema, esto dependía mucho del tamaño del proyecto y de los recursos de cofinanciamiento con los que contaba, de lo contrario este proceso pasaba a ser responsabilidad del contador o coordinador del proyecto, mostrando dificultad en llevar adelante más de un proceso.

Si bien la propuesta del sistema Matraca se basaba en que la información que se recoge en el campo, se introduzca en la oficina del proyecto por parte de los técnicos, este

proceso en teoría debía darle pautas al equipo coordinador sobre cuáles son las acciones y estrategias a seguir dentro de la ejecución, sin embargo, esto no llegó a consolidarse como una práctica dentro de las organizaciones ejecutoras. La utilización del sistema si bien ayudaba a tener un registro más detallado, como se mencionó en el párrafo anterior, no modificó sustancialmente las condiciones de calidad en los proyectos.

En muchas localidades, como es el caso de la ciudad de Tena, al inicio de la ejecución del FODI la experiencia organizativa al respecto de este servicio era bastante moderada, en términos de cobertura y equipo especializado, sin embargo en la visita realizada y a lo largo de los últimos 4 años de ejecución se puede evidenciar como el actual escenario cuenta con la presencia de un amplio equipo humano de profesionales y especialistas que a partir de la experiencia acumulada han demostrado que actualmente este catón así como el vecino cantón de Archidona, son dos territorios que hoy por hoy están en diferentes condiciones para la administración, evaluación y control de procesos vinculados con el desarrollo humano.

Una de las organizaciones visitadas en la ciudad de Tena, fue la Fundación Aliñambi, quienes dentro de su propuesta de trabajo, a más de llevar adelante este servicio con la modalidad WW, se dedica al desarrollo de las capacidades organizativas de las comunidades con las cuales se encuentra trabajando en desarrollo infantil. De las organizaciones entrevistadas podemos afirmar que esta fundación tiene características distintas, quizá su mayor diferencia se encuentre en que tanto su equipo técnico como de campo ha logrado mejorar sus perfiles. El 80% del personal es Kichwa Napo, su nivel de conocimiento así como su motivación en el trabajo llama la atención, el trabajo con los niños y niñas presenta también diferencias, el manejo del currículo posee marcadas diferencias, tienen publicaciones propias donde desarrollan su propuesta pedagógica y sirve de manual para el equipo que realiza la atención. Al respecto de los niños y niñas, se trabaja mucho en su capacidad creativa, en el juego y en sus prácticas alimentarias, por ejemplo en uno de los procesos de pasantía, que se incluye dentro de las actividades del proyecto, el equipo de campo pudo trabajar con el Centro Educativo Pestalozzi, que posee propuestas pedagógicas relacionadas con los principios de la

naturalidad y educación elemental, donde se toma en cuenta al individuo como una unidad de inteligencia, sentimiento y moralidad, sobre todo desde su infancia.

El nivel mostrado por la organización anteriormente descrita no es el denominador común, como se mencionó las organizaciones ejecutoras presentan diferentes resultados, su heterogeneidad hacia que el proceso de

Si concebimos el hecho de que el modelo PNN/FODI tiene una estructura bastante simple, recordemos que tenía 87 empleados, la mayor parte del equipo humano se encontraba en cada uno de los territorios, distribuido en cada una de las organizaciones y sus equipos técnicos. Esta característica del modelo nos lleva al análisis de cuanto importaba el territorio dentro de este esquema, ya que si bien la ejecución dependía en su mayoría de las acciones que se tomen en el terreno, la mayoría de políticas y decisiones en el manejo administrativo y técnico de los proyectos se la hacía desde la oficina central que se ubica en Quito.

Las políticas sociales históricamente han tenido un manto que nos ha imposibilitado el acceso a las diferentes instancias de toma de decisión, la existencia de esta barrera nos dejó acostumbrados a sentirnos simples espectadores de su diseño, operación y evaluación, impidiéndonos además entender la ideología que se encuentra detrás de su constitución. Es así que podemos analizar cómo este servicio que se inicia con la presencia de un organismo con las características como las del BID, en pleno proceso de reforma del Estado, no modificó su espíritu a través de 5 gobiernos consecutivos, considerando además que luego la presencia de este organismo desapareció casi por completo del espacio de toma de decisión.

En muchas ocasiones las organizaciones ejecutoras demostraron su molestia al considerar de centralistas las decisiones que se tomaban alrededor de la ejecución, seguimiento y evaluación del servicio. Si bien se buscaron espacios para llegar a consensos la mayoría de las ocasiones había un sentimiento de exclusión por parte de quienes querían opinar sobre cambios y modificaciones en los términos de referencia de los contratos. Conforme pasaron los años, las sugerencias que venían por parte de las

organizaciones cambiaron de objeto, sin embargo el más recurrente era que se garantice la continuidad de los contratos, a pesar de que se conocían las condiciones contenidas en la ley, se insistía en la ampliación de los plazos y renovaciones. Las organizaciones ejecutoras no llegaron a consolidar una propuesta concreta que permita reformar las condiciones históricas en las cuales se había establecido la relación entre la *institución* (PNN/FODI) y los *ejecutores*.

En varias ocasiones se llevaron adelante reuniones de trabajo entre ejecutores y el equipo central, con el objetivo de revisar agendas en la mayoría de veces plateada por los ejecutores, donde las condiciones técnicas relacionadas con el seguimiento y control eran insuficientes, se puede decir que de alguna forma se creó un tipo de corporativismo, donde las organizaciones ejecutoras solo se preocupaban de la parte de la agenda que aseguraba la continuidad de sus contratos y no de problemas más complejos como la falta de información al respecto de los avances en el desarrollo de los niños y niñas.

Al respecto de la relación del equipo de gestoría con las organizaciones ejecutoras, debemos reconocer que en cada zona hubo una diversidad de tipos de relaciones, se puede percibir como la línea que separaba el equipo de supervisión de aquel que se encargaba de ejecutar, era imperceptible e inclusive a veces no se podía diferenciar una de la otra, en las entrevistas realizadas así como en mi experiencia personal puedo afirmar que existe un sentimiento muy cercano con las organizaciones, que surge por diversas razones difíciles de identificar pero que quizá están relacionadas con la brecha existente entre el centro y las *localidades*, esto generaba un sentimiento de cercanía con la realidad que se vive en cada territorio, sobre todo cuando las inflexibilidades del modelo hacía que al aplicar la ley se comentan actos atentatorios a la atención de los niños, como los descuentos. Esta cercanía se expresaba cuando los procesos de evaluación a la gestión de los proyectos eran percibidos como propios por parte de los gestores, de igual manera sus fracasos.

*El enfoque de derechos en el desarrollo infantil, limitaciones y bondades.*

Si hacemos una revisión de la información hasta ahora analizada dentro del modelo en estudio podremos resaltar como, al parecer, con este servicio se estaría respondiendo a necesidades específicas de la niñez y las familias, por ejemplo con la atención de los centros de cuidado diario se garantiza el acceso a los componentes de nutrición y educación, además, la jornada diaria le permite a la madre o a la familia vincularse al sistema formal o informal de trabajo, esta parecería ser una respuesta evidente para las necesidades de las familias que se encuentran dentro de los quintiles de mayor pobreza, sobre todo constituiría una respuesta a las condiciones urbanas y en menor medida en zonas rurales, con presencia de procesos productivos como bananeras o florícolas. En relación al derecho de los niños y niñas a la salud entenderíamos que al tener acceso a la atención infantil tienen mejores oportunidades de recibir el servicio de salud siempre y cuando las redes y capacidades interinstitucionales del sector público, instaladas en el territorio funcionen.

Ante esta información surgen las primeras contradicciones del *enfoque de derechos humanos*, EDH, ya que debemos preguntarnos qué sucede con la modalidad que visita los hogares, CNH<sup>23</sup>, ya que entenderíamos que en los territorios focalizados las familias están expuestas a las mismas condiciones socio económicas, dejando desprovista a un importante número de la población que viven bajo los mismos niveles de desnutrición y ocupación laboral. Podríamos mencionar que al operar esta modalidad no se estaría dando una respuesta al cumplimiento estricto de los derechos, comprendidos como universales, ya que a simple vista el componente nutricional, en esta modalidad, es meramente informativa. Ante tal situación nos cuestionamos que sucede con los niños y niñas que por sus niveles de desnutrición requieren una respuesta material que les permita mejorar su situación actual, como en el caso de los CIDI y WWb que se tiene de 3 a 4 comidas diarias garantizadas. Al parecer las condiciones heterogéneas contenidas

---

<sup>23</sup> Es importante mencionar que la cobertura del FODI con la modalidad CNH promediaba el 70%. Una de las principales razones para contar con esta cifra, se debe a que sus costos de operación son los más bajos.

en la población hacen que resulte difícil responder a todas las necesidades contenidas en la realidad en cada uno de los territorios.

El tema tiene que ser analizado detenidamente, ya que si sobredimensionamos la importancia de la nutrición corremos el riesgo de no atender las verdaderas necesidades de la población o de la pertinencia misma del servicio y de su integralidad. Un claro ejemplo son las organizaciones ejecutoras, que al tener la discrecionalidad de seleccionar la modalidad, justifican su presencia en zonas mayoritariamente de población indígena campesinas con centros de cuidado diario, a través de la modalidad CIDI, irrumpiendo las prácticas tradicionales propias de estas familias, que si bien tienen evidentes problemas de desnutrición infantil, al parecer no requieren que sus hijos e hijas se encuentren en un centro de cuidado por 8 horas diarias 5 días a la semana, al no encontrarse bajo regímenes laborales formales. Esto se puede evidenciar en comunidades indígenas sobre todo en la zona de Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar, donde la modalidad CIDI tiene una presencia importante de cobertura. El tema se hace complejo de analizarlo si revisamos las estadísticas en las provincias mencionadas, donde se encuentra los niveles más altos en relación a desnutrición infantil y mortalidad prematura, dando lugar a que las organizaciones direccionen sus acciones al cuidado diario de niños y niñas en comunidades bastante dispersas alrededor de ciudades pequeñas. Elevando los costos de operación, dificultando la supervisión de la calidad del servicio, pero sobre todo rompiendo dinámicas culturales tradicionales, ya que en algunos casos las mujeres antes acostumbradas a tener una cercanía fuerte con sus hijos e hijas, sobre todo menores de 1 año, a través de llevarlos en su espalda, ahora los dejan en los centros donde pasarán el día acostados en una colchoneta o cuna.

Si nos concentramos nuevamente en relacionar como este servicio se vincula con la política de las capacidades, podemos observar positivamente como el sistema educativo se ha visto fortalecido con la ejecución de esta atención. Situación que no ha sido medida hasta el momento, quizá se deba a la falta evidente de coordinación entre el MIES y ME, pero si revisamos de forma empírica la información recogida en las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, podemos observar que un número considerable de familias y profesores, dan cuenta de los avances de los niños y

niñas en sus procesos educativos formales, es decir que en comparación del resto de sus hijos que no han recibido este servicio, su adaptación y rendimiento es más alta, parecería ser que más que un tema disciplinario se debe a un desarrollo cognitivo y emocional. Al parecer las estrategias utilizadas dentro de cada una de las modalidades han permitido que niños y niñas mejoren sus capacidades al tener la oportunidad de acceder a espacios de atención. Debemos ser cuidadosos de banalizar a este servicio ya que justamente uno de los objetivos de esta investigación es encaminar la discusión hacia la consolidación de procesos que logren mejorar las condiciones de desarrollo de este segmento de la población, al mencionar parte de los resultados positivos alcanzados a través de los años de atención no queremos, desde ningún punto de vista, insinuar que no se deban revisar profundamente los principios que orientan a esta acción, así como varias de las estrategias que se han observado que en la actualidad se aplican y que contradicen el enfoque de las capacidades.

En otra de las ciudades visitadas, el cantón Tena, de igual forma pudimos observar con satisfacción como los procesos de atención alcanzados con la aplicación de la modalidad WW, mostraron niveles interesantes de bilingüismo, en población mayoritariamente Kichwa Napo<sup>24</sup>. Una de las estrategias más interesantes llevadas adelante por las organizaciones ejecutoras fue que el requisito para trabajar como madre comunitaria en la atención de los niños y niñas, es tener como primera lengua el *kichwa*. Si bien esta característica por sí sola no significa una mayor diferencia o reconocimiento de sus derechos culturales, es necesario reconocer que el currículo aplicado por esta modalidad propone resaltar las prácticas alimentarias así como las tradiciones orales, así como una adaptación al medio ambiente, que formaba parte de las actividades que se realizaban dentro de la atención.

---

<sup>24</sup> En mi última visita pude conocer de una pequeña investigación que se estaba llevando a cabo sobre el proceso de auto identificación del pueblo Kichwa Napo, donde las primeras conclusiones aseguraban que su nombre originario debe ser pueblo Quijos, ya que el otro se relaciona con su lengua la cual habría sido impuesta como parte del proceso colonizador.

### *Procesos de focalización y la universalización imposible*

Recordemos que dentro de las características del modelo se encuentra estipulado en los términos de referencia, que la población que puede acceder a la atención es la que se encuentra en los quintiles 1 y 2 de pobreza, información que ha sido proporcionada desde el inicio de la aplicación de este modelo a través del SELBEN<sup>25</sup>, considerando varios indicadores al respecto de las condiciones económicas productivas, servicios públicos, niveles de salud, educación, entre otros, a nivel territorial, ( provincial, cantonal, parroquial). Su información se basa en el censo del 2001, haciendo proyecciones anuales conforme se realizaban los PACR y se requería los listados de población focalizada, en el caso del FODI según rezaba su decreto de creación.

Conforme pasaron los años la falta de pertinencia era más evidente al respecto de las necesidades reales del servicio en las localidades que se encontraban dentro de sus listados. Debemos reconocer que el comportamiento demográfico fue violento en varios de los territorios donde se proponían proyectos, haciendo que los listados sean cada vez más severos con la realidad en cada una de las parroquias. En cada nuevo PACR se tenía que revisar la cobertura, si esta correspondía a lo indicado en los listado donde se identificaban los techos para la atención. Como lo mencionamos en el capítulo anterior operativamente existen muchos problemas al momento de realizar las propuestas técnicas económicas, sobre todo cuando existen coberturas que han estado siendo atendidos por más de dos años, deben ser disminuidas o dar por terminada la atención en ciertas localidades debido a que en los *nuevos* listados, contenidos en los documentos precontractuales, las coberturas se han modificado.

Si reconocemos que la focalización es una de las principales características de este modelo, debemos mencionar que entramos en conflicto con el enfoque de derechos, haciéndolo un simple enunciado difícil de cumplir. Hagamos una revisión de los datos

---

<sup>25</sup> Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales, institución que actualmente está adscrita al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. La pertinencia de la información proporcionada por esta institución no será analizada dentro de esta investigación, sin embargo es necesario reconocer las grandes limitaciones existentes en nuestro país al respecto de información estadística.

para argumentar lo mencionado. En la actualidad la cobertura de atención infantil rebasa los 500 mil niños y niñas, si consideramos que el total ubicado en los quintiles 1 y 2 de pobreza es de 800 mil, según la meta estimada en el Plan Nacional de Desarrollo se debe alcanzar la atención de esta cifra en el año 2010, si consideramos las condiciones institucionales actuales no se alcanzaría tal objetivo. Otro cuestionamiento es que si el servicio constituye un derecho universal que sucede con los niños y niñas del resto de quintiles (3,4 y 5) que suman un total de 1 millón 500 mil. Es decir, la política social estaría siendo demagógica al propiciar el enfoque de derechos donde se reconoce la igualdad de las oportunidades para el conjunto de la población, ya que en la práctica solamente cubrir los dos primeros quintiles presenta su complejidad, dejando al resto de la población desatendida o al menos sin una respuesta concreta para su desarrollo, que no sea el mercado.

Si el mercado debe encargarse de ellos, ya que se entiende que sus familias tienen los recursos y conocimiento para cubrir todas sus necesidades, recordemos que la modalidad que visita los hogares, CNH, no entrega ningún insumo a la familia, sino que el servicio se basa en la socialización de información con la familia sobre estrategias para mejorar sus prácticas de crianza. Ante tal situación como aseguramos que las familias de los quintiles superiores cuenten con esa información, otra vez la política entraría en contradicción con el enfoque de derechos ya que el Estado no estaría garantizando que este segmento de la población tenga un adecuado desarrollo. Quizá a través de este análisis podamos reconocer la vinculación que tiene este servicio, al parecer inseparable, con la pobreza, insinuando que por su condición ignoran como criar a sus hijos. El tema no tiene que ser reducido a la falta de recursos ya que simplemente se deberían buscar los mecanismos para asegurar un mínimo de condiciones para el universo de la población si consideramos que el trabajo en el desarrollo infantil universal es necesario dentro de un modelo de desarrollo.

Otro punto interesante de analizar, en el marco de un proceso de universalización, está relacionado con el financiamiento de este servicio ya que al parecer este está supeditado a que exista un ingreso fiscal mayor, relacionado con los niveles de crecimiento del PIB, de forma que se pueda considerar la posibilidad de incrementar el presupuesto que

permita alcanzar el incremento de la cobertura y la atención de los quintiles 1 y 2. Recordemos que el crecimiento desmedido de la cobertura trae consigo, sin una adecuada planificación, serios problemas operativos.

## **CAPÍTULO VI CONCLUSIONES**

### **Desarrollo infantil**

Ya que este estudio se concentra en entender cómo han evolucionado las políticas públicas al respecto de los servicios de desarrollo infantil en nuestro país es necesario que entendamos mejor cual es el sentido de garantizar este tipo de atención, permitiéndonos dar un significado distinto al servicio de *desarrollo infantil* o quizá acercándonos a entender su naturaleza, develando nuevos objetivos o reafirmando los ya expuestos a lo largo de los años de ejecución de programas, al parecer, asistencialistas, que son los que justifican esta acción por parte del Estado.

Es importante entender como ciertas condiciones en el diseño, implementación y operación de las políticas públicas, en un continuo proceso de debilitamiento del Estado en el transcurso de los últimos 30 años, han producido rupturas negativas incidiendo los resultados esperados en este contexto. De igual manera nos interesamos en conocer como este proceso específico dirigido a la niñez de 0 a 5 años, nos presenta su continua relación en la construcción de nuestra sociedad, en un proceso plasmado de interrelaciones por parte de los actores involucrados, en constante fricción social, dando forma a procesos de gobernanza social.

### **Naturaleza del servicio**

Una de las condiciones sociales presentes en el nacimiento del servicio de atención infantil en su fase pre escolar, a manera de dispositivo que regule la reproducción social fue la vinculación de la madre al sistema laboral, sea este el formal o el informal; generalmente la ausencia de una red familiar o comunitaria, niños y niñas no tiene un espacio donde permanecer y desarrollarse bajo parámetros pre establecidos en cada territorio. Recordemos que en nuestro país un porcentaje mayoritario de la población se encuentra fuera del sistema formal de trabajo, y que esta relación laboral es el dispositivo que permite acceder a la seguridad social, y, además, a un salario que permite recurrir a los servicios de atención infantil ofertados por el mercado.

Conforme pasaron los años, se introdujeron nuevas modalidades que rompieron el tipo clásico de atención que eran las “guarderías” o “centros de cuidado diario”, abriendo un abanico de estrategias para que se den procesos de estimulación, mejoramiento de prácticas alimentarias, de salud y de afecto. Sin embargo dichas innovaciones hacen que el servicio pierda en gran parte su vinculación con el mundo del trabajo, lo cual nos demostraría que en algún momento de la historia hubo una ruptura o se modificó la naturaleza de este servicio. Es importante considerar que parte de esta investigación se basa en entender cuáles son las alternativas dentro del campo del desarrollo infantil, ya que como vemos la vinculación entre el trabajo es una de varias de las justificaciones que legitiman esta acción desde la política pública. Lo anterior lo podemos confirmar si consideramos que la cobertura, en lo que respecta con el FODI, corresponde mayoritariamente a la modalidad CNH (aprox. 70%), estando las modalidades que tienen centros de cuidado diario evidentemente reducidos, lo cual evidencia que el servicio ahora tiene otro rol, otro espíritu.

Ahora bien tampoco esta evolución de su rol debe generar mayores complicaciones en su análisis, sin embargo sería importante hacer claras las diferencias para poder integrarlas en el diseño de las estrategias con las cuales se opera este servicio. Recordemos que la discrecionalidad para seleccionar la modalidad, con la cual se va a atender en el modelo PNN/FODI está en manos de las organizaciones “participantes”. Justamente aquí radica la importancia de concentrarnos en analizar cuáles son las características del nuevo espíritu del servicio, donde el enfoque de derechos ha cultivado bastante, ya que ahora el servicio está más asociado a la importancia del niño dentro de un esquema de desarrollo centrado en el ser humano. Para cumplir con estos preceptos es necesario que nos concentremos en entender cómo trabajar las diversas necesidades presentes en la población de 0 a 5 años, así como en las relaciones familiares y en la sociedad en general.

### *Modalidades*

Al respecto de cómo se está operando actualmente el servicio debemos indicar que las modalidades hasta el momento no han sido modificadas, ni tampoco existe una propuesta concreta para realizar dicho proceso, además existe la duda al respecto de que

si las modalidades son necesariamente parte del modelo de gestión o quizá se podría afirmar que se podría funcionar con otro modelo de gestión y con las mismas modalidades de atención, queda la duda al respecto. Si bien las actuales intervenciones ofrecen servicios que resultan necesarios para un porcentaje importante de la cobertura atendida, debemos considerar algunos puntos dentro de un espacio de reflexión, sobre las formas y modalidades con las cuales se está atendiendo. Uno de los primeros puntos a ser analizados, se refiere a que si bien hay claridad sobre la importancia de la atención infantil, como es posible garantizar un conjunto de derechos, si la focalización realizada tanto para la selección de la población de los quintiles más pobres, así como la selección del servicio con el cual se va a atender a los niños y niñas no son los procesos más pertinentes, sobre todo si consideramos que ambas decisiones es responsabilidad de operadores externos a la institución. La falta de especialistas en políticas sociales y sistemas de bienestar, evidencia las debilidades del sistema institucional. La heterogeneidad de los modelos de desarrollo, en la región y en nuestro país, nos demuestra la falta de una orientación clara al respecto del manejo de las políticas sociales.

De esta manera se debería dedicar esfuerzos para analizar de qué forma se relaciona el servicio que se está prestando con la realidad social, económica y política de nuestro país, para que, a manera de criterio madre, un proyecto social dirija por donde deben ir las políticas públicas, así como sus acciones programáticas. Recordemos que dentro del modelo en estudio la selección de la modalidad queda a disposición de las organizaciones participantes, lo cual parecería que se va a modificar con la introducción de un esquema desconcentrado a nivel provincial, donde se esperaría que se pueda mejorar los criterios para la definición de cuáles deben ser las formas con las cuales se atenderán a los niños y niñas, que reconozcan la importancia del procesos de desarrollo infantil así como el manejo de los derechos de la infancia.

Revisando los problemas que se generan por una falta en la revisión de la naturaleza del servicio, podemos anotar que asistir a un niño con desnutrición crónica a través de la modalidad CNH, seguramente no resulta significativo, al respecto, de su posibilidad de abandonar la zona de vulnerabilidad, sobre todo por qué esta modalidad no cuenta con

aportes materiales para tratar esta deficiencia en el desarrollo de los niños y niñas. De igual forma, conocemos que existen centros de cuidado diario, de la modalidad CIDI, en zonas rurales campesinas, con alta población indígena, donde la principal actividad productiva es la agricultura; bajo este contexto como entender que se justifique separar a los niños de sus madres, resulta contraproducente encontrar justificaciones relacionadas con criterios de fortalecimiento familiar y cultural, quizá una respuesta, evidente se relacione con los altos niveles de desnutrición presentes en estos territorios; un claro ejemplo lo tenemos en la provincia de Chimborazo, donde encontramos al 51%<sup>26</sup> de la población infantil en un nivel crítico de desnutrición, donde justamente se ha evidenciado un alto número de centros de cuidado diario, sin que los niveles encontrados se hayan modificado sustancialmente.

Si bien las condiciones son complejas debido a una fuerte restricción fiscal, no podemos entender como en algunos casos el modelo haya caído, gravemente, en exacerbar los recursos. Por las razones comentadas es importante que se cuente con procesos mejor pensados al respecto de cuales deben ser las formas y modalidades con las cuales se atiende a la población, si en realidad se quiere dar vida a un enfoque como el de los derechos, debemos estar consientes de la importancia de ser pertinentes con la atención, equidad en los medios y en los fines, pero sobre todo procurando transformar las condiciones sociales.

Las condiciones institucionales, en la actualidad, tienden a involucrar al territorio como espacio de definición y toma de decisión al respecto de las intervenciones que se realicen en dicho espacio. Esperamos que antes de dar este paso, complejo, que involucra la desconcentración de los procesos, administrativos, financieros y técnicos, debemos conocer cuáles serán las relaciones que se establezcan entre el nivel nacional y los agentes que brindaran la atención. Antes de lo cual se deben generar espacios de discusión a nivel central para definir cómo se va a configurar la naturaleza del servicio; es decir, antes de pensar las formas como se articulen los servicios se debe haber otorgado el sentido político, económico y social al servicio, respondiendo a las preguntas tales como, cual es la importancia de que la población infantil tenga un

---

<sup>26</sup> INEC, Encuesta de condiciones de vida 2006

espacio garantizado en el modelo de desarrollo, cómo alcanzar el acceso universal de los servicios, cómo financiar esquemas de gestión que producen gastos no calculados, finalmente conocer cuál debe ser la estructura institucional que se encargue de los servicios sociales.

Finalmente, dentro de este punto considero que es fundamental comentar sobre la importancia de trabajar en procesos donde se desarrollen las capacidades de los niños y niñas, más allá de temas relacionados con la educación, el desarrollo infantil se debe configurar en el servicio que se encargue de construir una sociedad más cohesionada, menos violenta, más saludable, donde prime la ética de los iguales. El mensaje final al respecto del servicio se relaciona con la posibilidad de comenzar de nuevo, apostarle al cambio generacional, quizá con la misma complejidad de cualquier otro modelo de desarrollo comprometido con el cambio. Parecería que la pobreza, no solo de mente y espíritu, son un mal incurable de la humanidad, las brechas sociales y económicas nos muestran su incapacidad de diálogo, las instituciones públicas en constante transformación no han logrado marcar el camino, el mercado como recurso final resulta angustiante, ante tal escenario debe existir la posibilidad de alcanzar un cambio evidente en un proyecto de humanidad, para tal propósito debemos estar consientes de que el desarrollo infantil no es un tema de inversión en términos capitalistas, no es el objetivo cuanto se revertirá en el PIB en un número anhelado de años, es un tema de desarrollo a escala humana, de libertad, de capacidad.

#### *La condición actual de las modalidades*

Dentro de lo comentado anteriormente, consideramos importante hablar de las modalidades de atención, si bien su descripción realizada en el capítulo 2 fue bastante general, consideramos que tiene importancia continuar haciendo un esfuerzo en comentar sobre aspectos relacionados con el campo de la pedagogía, es importante que comentemos brevemente como se están configurando los cambios al respecto de cómo se operarán las modalidades a futuro.

CNH: Esta modalidad, se encuentra operando en un porcentaje mayor de población atendida, sobre todo por la cobertura que tenía a cargo el FODI<sup>27</sup>. Si bien sus resultados indican cambios al respecto de prácticas de crianza, en relación a la estimulación temprana, conocimiento de temas de salud, planificación familiar, entre otros, recordemos que una de las principales debilidades de esta modalidad es que no cuenta con una respuesta material al respecto de la nutrición de la niñez atendida. Si consideramos que parte de la población beneficiada se encuentra bajo peligro de desnutrición grave y crónica, estar atendido por esta modalidad sin que exista otro servicio que le permita cambiar su situación, complica en mucho el escenario bajo el cual se estaría operando.

WW: La combinación de estrategias para la atención que propone esta modalidad, llama bastante la atención, sobre todo por la flexibilidad que muestra ante dos condiciones marcadas en los niños y niñas de 0 a 5 años. Mientras en la primera de las fases la presencia de las madres y su relación en función del afecto y el aprendizaje muestra la importancia de contar con visitas periódicas de miembros de los equipos de campo, quizá su problema se asemeje en mucho al del CNH ya que tampoco cuenta con recursos materiales para cubrir las necesidades nutricionales de los niños y niñas. Cuando revisamos el trabajo que se realiza con el grupo más grande podemos observar que la modalidad cumple con dos roles que deben ser definidos, el primero cumple con un proceso necesario de socialización que se complementa con el componente nutricional, el segundo se relaciona con la vinculación de la madre con actividades laborales y la ausencia de una red familiar que se encargue de los niños y niñas.

Si bien esta modalidad trae consigo una propuesta relacionada con la pluriculturalidad, se debe reconocer hasta qué punto las orientaciones pedagógicas y de desarrollo deben ser sometidas a diferenciaciones culturales, recordemos además que esta modalidad fue propuesta por una organización que pertenece a una nacionalidad de la sierra norte.

---

<sup>27</sup> El resto de instituciones no ejecutaban esta modalidad, el INNFA tenía a su cargo a un equipo de campo que se encargaban de entregar raciones nutricionales, NUTRINNFA y de dar charlas al respecto de temas relacionados con la crianza de los niños y niñas, sin embargo no se lo considera dentro de esta investigación como modalidad de desarrollo infantil.

Sobre todo la experiencia vivida en la provincia de Napo, donde solamente se trabaja con esta modalidad, nos permite identificar las bondades de incluir en el currículo aspectos relacionados con la lengua, seguridad alimentaria, tradiciones, etc., factores importantes dentro del desarrollo de niños y niñas.

CIDI: Esta modalidad como se lo analizó en los capítulos anteriores se encuentra bastante vinculada con zonas más urbanas y con familias que debido a su relación laboral y a la ausencia de una red que se encargue del cuidado de los niños y niñas, deba recurrir a servicios como los que ofrece esta modalidad. Su componente nutricional y la facilidad de contar con un horario de 8 horas diarias, en la mayoría de los casos, le permite a las familias dedicar su tiempo a otras actividades. El componente de participación de la familia por obvias razones resulta complejo de ser desarrollado, la mayoría de actividades donde participan padres y madres se vincula con trabajos para el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los centros.

Las organizaciones que se encargan de este servicio tienen que buscar espacios donde poder montar los centros donde se recibirán los niños, debido a que la mayoría de estos centros son facilitados a través de préstamos personales o comunitarios, resulta complejo que la organización realice mayores obras, la falta de presupuesto es un denominador común. Debido a que las organizaciones tienen figuras privadas no se han podido invertir recursos públicos en obras de infraestructura, si bien en el PNN se realizaron obras importantes, actualmente la cobertura se ha triplicado dejando obsoletos dichos esfuerzos.

Otro de los temas de análisis de este servicio como campo social, es aquel que hace referencia a como se va a articular este servicio con el sistema educativo, forma parte de él, es un complemento de la asistencia social, el magisterio tienen que atender a los niños y niñas de 0 a 5 años, o se debe crear otro magisterio. Estas preguntas deberán ser tratadas seguramente en otro momento, sin embargo nos permiten dar forma a la reflexión y debate de hacia dónde se tienen que dirigir las relaciones entre estos dos servicios, ya que por el momento se podría afirmar que esta discusión está congelada

por completo, ya que ambos ministerios ahora se concentran en resolver problemas estructurales de cada una de sus instituciones y de los servicios que actualmente prestan.

### **Cuál es la propuesta del componente de participación**

Cuando analizamos el modelo PNN/FODI pudimos concluir que el componente de participación fue el más pobre, ya que no existe una metodología “tipo” que se esté aplicando, es decir si bien se han ejecutado varias estrategias en este componente, no existe una sola que haya perdurado en el tiempo o que haya sido debidamente documentada. En el resto de instituciones fusionadas no conocemos de procesos que sean reconocidos como importantes o que signifiquen un referente programático, en el INNFA se conocen de procesos sobre todo con jóvenes, sin embargo insistimos en que estos procesos no son un referente de peso dentro de las políticas públicas de niñez y adolescencia.

Resulta interesante cuestionarnos hasta qué punto es necesario contar con la participación dentro del servicio, algunas preguntas surgen al respecto, una de ellas es cuál es el rol de la familia es un asunto de participación o de responsabilidad en la crianza de sus hijos e hijas, y dentro de este cuestionamiento nace otro, la participación de las familias en el servicio se debe a que se requiere su acción para mejorar la calidad del servicio, es decir, como son considerados servicios incompletos por la limitación presupuestaria en su financiamiento, se requiere de las familias para que a través de mingas, reuniones de trabajo o cualquier otra actividad se mejoren las condiciones de atención. También se encuentra en duda la necesidad de participación de la comunidad, quizá esta se justifica de la misma manera que la acción por parte de la familia, con un atenuante mayor, que cuando se muestra bien organizada promueve mejores resultados en el fortalecimiento del servicio. La última de las dudas se refiere a cuestionarnos cuál es el actor que define la participación de los otros actores., es el equipo de técnicos de las instituciones públicas quienes definen las estrategias, acciones y sentidos con los cuales se ejecutan este componente.

La participación ha sido fácilmente incorporada a la mayoría de procesos relacionados con el desarrollo humano, quizá su importancia y las susceptibilidades que provoca

hacen de éste concepto una estrategia importante de entender en el presente estudio. Su interés se percibe de inmediato en la definición de la nueva institucionalidad.

Una de sus características centrales en la fusión institucional será incorporar activamente la participación de la sociedad civil, respetando y motivando a que asuman los distintos actores sus propias responsabilidades y encargándoles nuevas, de forma que realmente se fortalezca la corresponsabilidad. Por eso mismo, su funcionamiento involucrará redes de protección integral en la que se incorporan a instituciones, familias y comunidades. (MIES/UNICEF, 2008, 36)

Quizá la definición de participación exprese el mayor nivel de complejidad dentro de los análisis propuestos dentro de esta investigación, sobre todo por la dificultad de su verdadera conceptualización debido a su capacidad de diversificarse de forma discursiva dentro del campo del desarrollo, espacio, donde ha tomado gran protagonismo debido a su contenido de convocatoria, motivación. La *participación* dentro del modelo en estudio forma parte de varios de sus principios de acción, claramente expuestos dentro de su definición, es así que la asignación de los recursos por parte del Estado a organizaciones públicas y privadas, el necesario involucramiento de la familia en el proceso de desarrollo infantil, la conformación de comités de gestión, entre otros, forman parte de la introducción de este término dentro de los procesos de desarrollo.

Me gustaría creer que los procesos participativos diferencian a este modelo de forma positiva, sin embargo, podemos argumentar que si bien la experiencia dice que en la actualidad existen más ciudadanos que se han vinculado con procesos de desarrollo infantil, no podemos asegurar que la experiencia asegure que las condiciones cambiarían por sí solas, la heterogeneidad de estos procesos, indican nada más que la complejidad del tejido social difícilmente pueda va a cambiar por haber realizado las acciones comprendidas dentro de los proyectos.

Como veremos a continuación tenemos algunos resultados parciales, como la conformación de un equipo humano amplio con capacidades parcialmente desarrolladas diseminado en el territorio; los comités de gestión han permitido que el tema infancia se conozca a nivel dirigenal, desde lo local, además, buscar continuamente obras de infraestructura e equipamiento; dependiendo de la modalidad la participación de la

familia en la atención vario, quizá sea uno de los puntos fuertes del CNH, a diferencia del ejemplo anterior con esta modalidad aquí es su importancia es significativa. Sin embargo quedan algunas dudas, tales como, si el contexto en el que se atiende es similar, debido a la focalización, como se puede diferenciar el nivel de participación que debe alcanzar la familia, es decir, si hablamos de la importancia del enfoque de derechos y su universalización como podemos diferenciar la participación de una madre según la modalidad, no se entiende que la participación debe ser de el universo de la población; que sucede con la participación del resto de la población, al respecto del desarrollo de sus hijos e hijas, quizá pese el hecho que la mayoría de estrategias se vinculan mas con la concepción de pobreza que la condición de madre y padre.

### *Sociedad Civil*

Es necesario mencionar la complejidad de hacer una definición de *sociedad civil*, como podemos observar en esta investigación cuando nos referimos a este término en la mayoría de las veces hacemos relación con las organizaciones participantes que se encargaban de ejecutar los proyectos de atención infantil, como una expresión de representación de la sociedad. Debemos reconocer que dentro de las organizaciones, de la sociedad civil, que ejecutaban los servicios se encuentran prefecturas, municipios y juntas parroquiales, que deberían ubicarse en otra categoría que no corresponde al término en referencia, ya que, su carácter de gobierno local lo transforma en otro tipo de representación social. Adicionalmente, podríamos afirmar que no se dio una discusión clara al respecto de la importancia de contar con la participación de entidades públicas dentro del modelo, no se manejo en ningún momento discusiones relacionadas a procesos de descentralización, este es uno de los puntos que deben ser abordados dentro de una reflexión futura al respecto del modelo. La participación de este tipo de organizaciones se relaciona mucho con los procesos de descentralización que se encuentran en actual auge, dentro del proceso de reforma democrática de la estructura del Estado

Más allá de la observación realizada, sería interesante dedicar un amplio análisis sobre el término *sociedad civil* para llegar a propuestas de definición que permitan constituir modelos de operación de políticas sociales, menos caóticas y más integradas al

desarrollo de instituciones fuertes, con agendas políticas claramente definidas, donde los actores sociales tengan asignado un rol clave dentro de los nuevos esquemas de gobernanza y democracia que se están instaurando, con deficiencias, en nuestro país y región.

Otro de los temas pendientes, sobre la participación, rol y definición de la sociedad civil, se refiere a cuáles son las responsabilidades de cada uno de los actores, distinguir las diferencias entre agentes con fines de lucro y aquellos, de igual naturaleza privada, que no tienen fines de lucro, como las fundaciones y ong's. En esta misma línea debemos reconocer la percepción acerca de las limitaciones del Estado en la provisión de servicios sociales, que ha vendido con fuerza aquella creencia sobre la figura paternalista e ineficiencia del Estado y a su vez una impositiva carga de responsabilidades hacia los ciudadanos al respecto de sus necesidades, de evidente corriente liberal. Si bien el actual gobierno se encuentra adoptando políticas que eliminen los copagos por parte de los ciudadanos para acceder a los servicios, como la supresión de la matricula en los establecimientos educativos fiscales, eliminación de las tasas hospitalarias y un incremento progresivo de los subsidios, aún encontramos operadores y diseñadores de política que hablan de compartir la responsabilidad de la gestión social con otros actores, donde la responsabilidad de la *sociedad civil* crece de forma significativa, bajo esquemas de coparticipación y cofinanciamiento, muy presente en el modelo. El tema de los *copagos* debe ser analizado, no es posible continuar con el tema de la universalización con las restricciones económicas para las políticas sociales, si no se incrementas los recursos para cubrir las necesidades materiales y no materiales de la sociedad, todo enfoque de derechos será pura demagogia.

Dentro del modelo en estudio podemos reconocer como se le otorga una responsabilidad tanto a las organizaciones ejecutoras como a las familias, que puede tener varias lecturas, la más mencionada, dentro de las entrevistas realizadas, habla sobre la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil participen en la provisión del servicio, desde expresiones como democratización en los espacios de desarrollo y la corresponsabilidad por parte de la sociedad, legitiman que se mantenga la relación terciarizada del servicio, por parte del Estado. Quizá en este punto radica una de las

principales limitaciones del modelo PNN/FODI, ya que al tener problemas operativos tales como la falta de sostenibilidad del servicio y la dependencia financiera del presupuesto asignado, hace que la relación del modelo se limite a una relación meramente administrativa financiera. De forma automática tenemos un grupo de organizaciones, que han construido relaciones corporativistas, que no se han planteado procesos a mediano y largo plazo, que viven sumidos en procesos engorrosos sobre el manejo del presupuesto, sin actividades concatenadas y capacidades medianamente especializadas, en relación con el desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años.

Otro punto interesante dentro del análisis de la sociedad civil en el marco de la participación, se constituye en la ausencia de un movimiento de niñez, si bien existen iniciativas que buscan justamente la representatividad de los niños y niñas, hay que señalar que estos espacios se los encuentra en la práctica a partir de los 6 años en adelante, entonces, podemos deducir que en niños y niñas de 0 a 5 años no tenemos espacios de representación directa. Quizá lo anterior tenga que ver con el gran número de organizaciones que se atribuyen la representatividad de este segmento de la población, de forma indirecta, entre estas se encuentran las organizaciones que ejecutan los servicios de desarrollo infantil, bajo el modelo en estudio, quienes han mantenido el argumento que su existencia se debe a actividades relacionadas con la garantía de los derechos de la niñez, siendo su arma de defensa ante cualquier contingencia.

A pesar de la iniciativa de representación de las organizaciones que trabajaron con el modelo PNN/FODI, estas no lograron romper con los vicios propios de los espacios organizativos y asociativos, presentes en nuestro país, los límites entre representar los intereses de la niñez con la que trabajaba y sus necesidades y debilidades institucionales, hacían pensar que su espíritu estaba más cercano a vinculaciones corporativistas, donde los intereses son individuales. No se llegó a evidenciar que de las condiciones de vulnerabilidad de la población con la que se trabajaba sea el objeto de su intervención, tampoco existieron aportes en temas relacionados con la calidad del servicio y tampoco en las definiciones generales para la conceptualización del servicio, tal situación hacía que la agenda propuesta por este grupo, de forma reiterada, sea pobre y sin mayores avances.

Me interesa comentar algo que pude percibir en las visitas realizadas como parte de esta investigación y como parte de mi experiencia laboral con este modelo, se trata de los espacios denominados *redes de organizaciones ejecutoras*, en algunos casos estas fueron provinciales, cantonales, regionales y nacionales. En las visitas a las ciudades de Tena y Portoviejo, puede concluir que si bien se dieron espacios iniciales de trabajo en el diseño de planes para el fortalecimiento del servicio, dichos procesos, no lograron posicionar dinámica alguna a nivel de organizaciones ejecutoras, no se llegó a un consenso al respecto de cuáles debían ser las modificaciones que ayuden al modelo a ser más pertinente con las necesidades. Los resultados de las redes a nivel nacional, no lograron definir con claridad cuál debía ser la relación que el Estado adopte en función de la provisión de los servicios sociales. Si bien formaban parte de un grupo representativo de la *sociedad civil*, ya que aparentemente se estaba democratizando los espacios de la gestión social, debido a razones externas e internas de sus propias capacidades organizativas estuvieron al margen de definir el modelo, simplemente fueron ejecutores. Lo triste de esta afirmación también hace referencia a su falta de estudio de los problemas sociales y de la infancia.

Para no herir susceptibilidades y por que también formé parte de procesos que buscaban romper con este denominador común de desorganización y desconocimiento, debo reconocer la importancia de atreverse a marcar diferencias, procurando enriquecer al proceso. Dentro del estudio para definir nuevos modelos de gestión se tienen que hacer algunas consideraciones relacionadas con los puntos aquí mencionados y otros que seguramente no han sido mostrados en mi lectura.

La relación que existió entre las organizaciones ejecutoras y la institución (PNN o FODI), fue bastante dinámica a través de los años, la dependencia contractual siempre fue la norma que prevaleció dentro de esta relación, además hay que recordar que en los años de la creación de este modelo estaba presente con fuerza un movimiento social relacionado con el campo de la niñez y sus derechos, que posteriormente se fueron dispersando hacia otros servicios. En el año 2005 antes de la aparición del FODI en el escenario público, luego de una decisión de última hora donde se nombraba nuevos

directores para el PNN y del naciente FODI por parte del MBS, las organizaciones ejecutoras a través de ciertos espacios organizativos se tomaron las instalaciones en contra de la decisión del aquel entonces Ministro, Antonio Vargas, líder indígena que estuvo en esa cartera de Estado en el gobierno de L. Gutiérrez, con una penosa gestión.

Esta manifestación duró aproximadamente 4 semanas la cual dejó totalmente fragmentado el clima laboral del equipo del PNN así como evidencio fuertes diferencias entre los ejecutores quienes nunca lograron capitalizar como logros las acciones que vinieron luego de la decisión de ratificar el equipo que se encontraba en la dirección de ambas instituciones; finalmente el director del PNN renunció como resultado del desgaste político producto de esas semanas de tensión, tanto al externo como el interno de la institución. Durante la manifestación fue evidente que se generó un espacio de cooperación entre las organizaciones representadas a través de UNODENA<sup>28</sup> y los técnicos del PNN. La premisa central de esta alianza fue que A. Vargas y su equipo estaban buscando el control del programa como parte de una estrategia política del gobierno de L. Gutiérrez, quien estaba en pleno proceso de desgaste de su imagen semanas antes de su caída. Este incidente dejó algunas consecuencias además de las señaladas, sobre todo en lo que se relaciona con la relación existente con las organizaciones ejecutoras que a futuro fueron relegadas quizá con el temor de que nuevamente demuestren su capacidad de movilización.

#### *Comités de gestión*

Si revisamos cual ha sido el recorrido que ha venido mostrando la participación de las familias dentro de los servicios prestados, a través de las diferentes modalidades organizativas, podemos observar que los resultados no han sido los esperados. Uno de los procesos que más le apostó a esto fue la operación de *comités de gestión*, descritos en uno de los capítulos que anteceden a este, donde se buscaba generar procesos de

---

<sup>28</sup> Unión de organizaciones de desarrollo de niñez y adolescencia. Organización que tuvo mayor fuerza y presencia con el PNN, luego al entrar en funcionamiento el FODI este colectivo perdió fuerza y representatividad, su dirigencia comenzó a ser cuestionada y su participación en espacios técnicos y de toma de decisión fue restada, inclusive en algún momento entró en el escenario otro colectivo que intentó captar ese espacio de representatividad, con resultados parecidos.

acompañamiento a la ejecución de los proyectos. En cada una de las modalidades la dinámica cambiaba al respecto de los espacios de participación, al igual que si nos ubicamos en diferentes territorios. Generalmente se llevaban adelante actividades relacionadas con capacitación a miembros de las familias y comunidad, jornadas de trabajo en obras de infraestructura y equipamiento de los centros o espacios de atención, pero también se quedaron truncados procesos de veeduría a la ejecución del servicio y de denuncia en el incumplimiento y violencia de derechos de la infancia.

En algunas experiencias pude evidenciar que las capacidades organizativas mejoraban de forma cualitativa como resultado de contar con espacios organizativos como estos, donde se lograron mejorar las capacidades comunitarias, ampliando su relación con actores claves para el desarrollo local, como juntas parroquiales, municipio y prefectura. De igual forma a través de gestiones comunitarias se lograron construir centros completos para el proceso de atención, a través de trabajos organizados en *mingas*, las que más mi atención llamaron fueron las comunidades ubicadas en la rivera del Río Napo, en una de las parroquias, más pobres y dispersas de la provincia de Napo, Chontapunta, donde lograron obras muy útiles, con diversos espacios para las actividades de desarrollo, salas de reunión para la comunidad, cocina, juegos infantiles, huertos comunitarios, en su mayoría los materiales utilizados fueron la madera, caña guadua y lisan para las cubiertas.

Dentro del ámbito de la participación es necesario que se reflexiones sobre cuál es la importancia de contar con espacios de participación por parte de las familias que están vinculadas con el servicio. Como en el caso mencionado, la participación de las familias fue clave para que los niños y niñas tengan un espacio adecuado para sus actividades de desarrollo; sin embargo, debemos mencionar dos puntos al respecto de cómo valorar tal situación, el primero hace relación con la razón de por qué las familias tienen que encargarse de la construcción del centro, y el segundo hace referencia, hasta que medida la participación de la familia en la construcción del centro hizo que las prácticas de crianza mejoren, los problemas en las comunidades se modifiquen, que el nivel de consumo de alcohol disminuya y la violencia intrafamiliar asociada a este de igual manera. Lamentablemente tengo la sensación que el tema de la participación tiene un

fin meramente utilitarista, que se adapta fácilmente al discurso y que maquilla a la exclusión y a las políticas sociales pobres que tienen que estarse reinventando de vez en cuando.

### **Condiciones de calidad**

Si bien resulte importante desechar el caos dentro de las instituciones que se encargan de operar las políticas sociales, haciendo una relación con la racionalidad que ofrecen las nociones de calidad, estas han ayudado muy poco en encontrar las condiciones institucionales necesarias para hablar una ruptura positiva en las políticas sociales. Quizá en su discurso el modelo tenga mucha presencia de la noción de *calidad*, sin embargo es un tema que se encuentra pendiente de trabajarlo a profundidad, ya que como veremos en su nombre se han llevado adelante estrategias, como la misma asignación de los recursos, que buscan mejorar las condiciones de los niños y niñas, sin mayores resultados. De forma empírica podemos demostrar que las condiciones de la niñez si bien han mejorado no se han podido cumplir con los objetivos esperados en términos de cumplimiento de derechos, equidad e igualdad, lo penoso de esta afirmación es que si calculamos matemáticamente en cuantos años vamos a disminuir a cero indicadores como la mortalidad infantil, la desnutrición, violencia, etc., nos damos cuenta que faltarían mas de 40 años. Otro tema pendiente de trabajar se relaciona con la calidad del servicio de desarrollo infantil, a pesar de los años transcurridos la atención misma, el encuentro que se da entre los niños y los adultos, hombre y mujeres, que los atienden no han variado sustancialmente, es decir las constantes innovaciones en los modelos de atención no han permeado a este espacio.

El conjunto de las políticas públicas operadas en nuestro país, ha demostrado que el predominio del campo económico dentro de los modelos de desarrollo aplicados es indiscutible, la inyección de recursos ha estado condicionada en su totalidad por el crecimiento económico y a la salud del sistema económico. Bajo estas premisas se encuentra vinculado el tema de la calidad, término propio de sistemas de producción, donde se manejan principios de costos / beneficio, además de criterios de optimización de los recursos, retorno de la inversión, etc. Todo este conjunto semántico le ha pasado una factura en saldo rojo al campo del desarrollo social, en el caso del modelo en

estudio no es la diferencia, ya que resulta una de sus mayores incorporaciones, sobre todo si lo consideramos como un intento de ruptura de procesos de desarrollo institucional en el campo de la niñez, donde la *calidad* buscaba cambiar de forma progresiva las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la asignación de los recursos y en general el manejo de los recursos destinados a la inversión social.

A pesar de los esfuerzos realizados la noción de calidad hasta el momento resulta compleja de abstraer, si analizamos algunos indicadores para medir la calidad del servicio prestado, observaremos que el ejercicio resulta complejo. Si el indicador se refiere a la cantidad de los recursos asignados, al número de niños y niñas atendidos o al número de organizaciones con las que se trabaja a nivel nacional, pasaría a ser un tema más administrativo y financiero, de cómo se debe configurar un modelo de gestión, ejercicio que se lo ha realizado en varias ocasiones para comparar entre los modelos de gestión de las anteriores instituciones dedicadas al tema de niñez, pero que finalmente reduce al tema de la calidad a temas de manejo económico. Otro de los lugares comunes donde se trabajaba en el tema de la calidad, fueron los *estándares* aplicados en cada uno de los procesos de atención que se llevaron adelante, se los diseñó en el PNN, hace más de 8 años, y se los aplicó sin mayores modificaciones a lo largo de la ejecución del modelo, hasta ahora en el actual instituto se lo continúa aplicando.

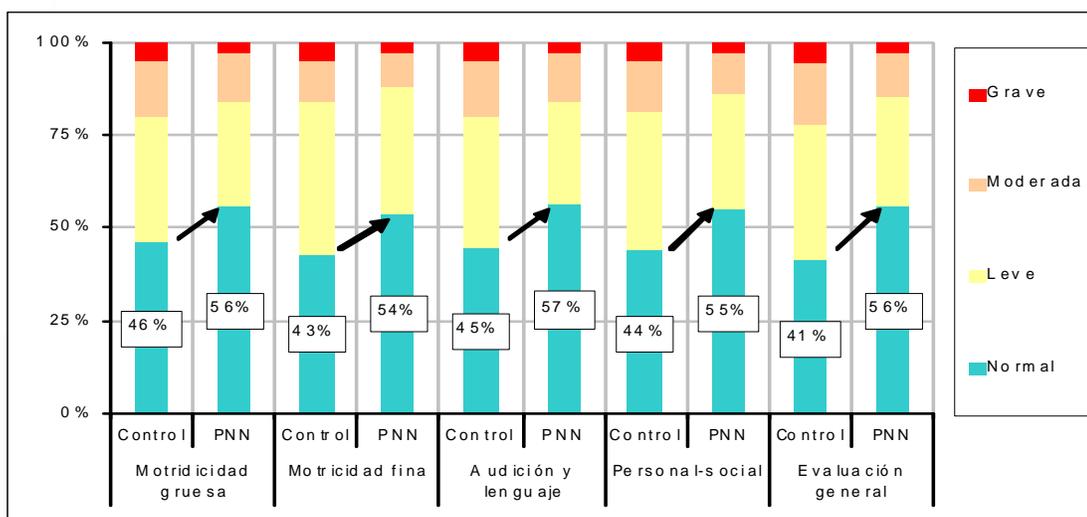
Es importante mencionar que dentro del proceso de seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos, no significó un aporte concreto la utilización de dicho instrumento que a través de una valoración ubicaba una calificación sobre 100 en diferentes componentes, tanto de gestión del proceso así como de equipamiento, infraestructura, recursos humanos, condiciones de salud, educación, nutrición, así como nociones al respecto de la participación de los actores involucrados en el proceso de atención. Quizá el instrumento no era el problema sino el contexto en el cual se estaba atendiendo, recuerdo que ha inicios de la ejecución con el FODI, varias de las organizaciones era nuevas y ya debían aplicar este instrumento donde se medían condiciones que se conocía con anterioridad que no existían como las de infraestructura o la capacidad de sus recursos humanos, dando el espacio para que se considere al instrumento simplemente como un mero trámite para el pago bimestral, más no como un

proceso de reflexión sobre las debilidades y fortalezas, además que la estrategia de auto evaluar el trabajo realizado resulta poco objetivo, recordemos que las organizaciones tenían mucha presión por cumplir con las evaluaciones y puntuaciones más altas, de esta manera obtener puntajes altos en los estándares resultaba bastante atractivo.

Los instrumentos generados hasta este momento han permitido tener una medición parcial o mejor dicho poco rigurosa de los parámetros de calidad, sobre todo si consideramos que los indicadores existentes nos muestran que las condiciones de pobreza e inequidad no han variado. Como podemos observar en la tabla 2 de un ejercicio de evaluación al servicio realizado por una consultoría realizada al final del PNN, podemos observar que los niños y niñas atendidas por el servicio en comparación de niños y niñas sin atención tienen evidentes mejoras. Este tipo de ejercicios son una noción concreta al respecto de la calidad de los servicios, si traducimos que al momento de alcanzar la transformación de las condiciones de los niños y niñas estamos cumpliendo con los fines con eficiencia.

Lamentablemente el tema de calidad no llegó a estar en la agenda de ambas instituciones, PNN y FODI, el tema de la calidad estuvo relacionado con el manejo del presupuesto, con la optimización de los recursos y el cumplimiento de las condiciones legales. El manejo de los estándares de calidad, instrumentos desarrollados en el PNN, no han sido revisados desde aquel entonces. La conceptualización de los parámetros de calidad deben ser replanteados, sobre todo si consideramos que contamos con servicios que carecen de los recursos suficientes, donde inclusive las familias tienen que hacerse responsable de temas relacionados con la infraestructura y el equipamiento, otro de los problemas relacionados con el servicio es el nivel de formación del equipo que se encuentra a cargo de la atención.

Tabla 2: Tabla de valoración del servicio



**Elaboración:** ODNA  
**Fuentes:** VELNEC /RHV.<sup>29</sup>

### *Procesos de Seguimiento y evaluación*

Dentro del análisis de las condiciones de calidad de la gestión de los servicios, los ámbitos de seguimiento y evaluación son fundamentales de ser discutidos y entendidos, tanto por la importancia que han mantenido dentro del modelo así como a la fuerza que tienen dentro de los programas y proyectos sociales que se ejecutan en la actualidad. En el paradigma emergente bajo el cual se constituye el modelo PNN/FODI debemos reconocer que a través de varias estrategias se ha buscado dar vida a diferentes y no siempre consecuentes procesos de seguimiento y evaluación.

En el caso del *seguimiento* los proyectos de atención a niños y niñas introdujeron procesos que buscaban encontrarse cerca de la ejecución de las acciones y estrategias identificadas dentro del plan operativo de actividades, de tal forma que se de una suerte de acompañamiento, que es otro de los nombres que tiene este proceso, donde un equipo de profesionales, con un perfil no siempre adecuado al proceso designado, se encarga de asegurarse de que las acciones que se encuentran llevando adelante sean las adecuadas. Lamentablemente el desarrollo de este proceso resulta mucho más complejo que hacer un esbozo de su definición, en los años de ejecución del modelo desde PNN y luego en

<sup>29</sup> Evaluación del desarrollo de los niños y niñas. Escala de desarrollo infantil (EAD), 2004.

el FODI se llevaron procesos de seguimiento a las organizaciones y las actividades ejecutadas por estas. La toma de decisión por parte de las organizaciones, según las entrevistadas realizadas, fueron coartadas debido a que el proceso de seguimiento no permitía que las capacidades se desarrollaran adecuadamente, obligando a las organizaciones a establecer relaciones de dependencia hacia el equipo supervisor, aunque después en el FODI pasaron a llamarse gestores, o se alcanzó a *gestar* mayores cambios en las capacidades. Si bien las condiciones institucionales eran bastante heterogéneas entre organizaciones ejecutoras, no se puede asegurar que el proceso de *seguimiento* ayudo a que tal situación se modifique completamente. En muchas ocasiones se intentó darle un sentido persecutorio a este proceso, tanto desde el supervisor como del supervisado, sobre todo cuando esta labor se reducía a esquemas que privilegiaban la revisión de las operaciones financieras, el número de niños y niñas atendidos así como controlar los mínimos en las condiciones de infraestructura y equipamiento.

Al respecto del proceso de *evaluación*, debo mencionar la importancia que se le otorga dentro del modelo PNN/FODI, sobre todo considerando que dentro de la ejecución de los proyectos se hace un proceso de verificación, a la mitad y a la final de la gestión para proceder a la renovación de los contratos. Si bien los instrumentos variaron entre los diferentes años de ejecución se puede mencionar que estos no se lograron consolidar de forma homogénea, dejando un margen de variabilidad que indicaba que no existía claridad al respecto de cuáles eran los indicadores que se debían medir. Como se lo menciona en uno de los puntos anteriores, al respecto de los sistemas de información, la deficiencia en el manejo de la información hacía que el proceso de evaluación sea poco efectivo, una de las pruebas de aquello se da cuando podemos observar que dentro de los años de ejecución habían organizaciones que tenían problemas recurrentes en varias áreas del proyecto y que debido a la debilidad del proceso de evaluación continuaban ejecutando. Otro de los inconvenientes de este proceso se da cuando el equipo encargado de llevarlo adelante se siente involucrado con los resultados obtenidos por la organización, debido a que al estar a su cargo existe un sentimiento de familiaridad con la organización y el proyecto, de manera que se podría decir que la persona encargada

de evaluar estaría haciendo un tipo de autoevaluación, restándole objetividad a este instrumento y proceso.

### *Focalización*

Es importante mencionar que dentro del modelo en estudio la *focalización* juega un papel importante, si no es el central. Considerando que la propuesta de aplicación del modelo en el campo del desarrollo infantil, se lo hace con el objetivo de irrumpir en las formas tradicionales de intervención del Estado, es decir podemos reconocer la emergencia de un nuevo enfoque, donde se universaliza a la demanda, es decir a los que más necesitan, y no a la oferta. Dentro de este esquema se pone en evidencia una ruptura en la gestión que venía realizando el Estado, ahora la población si bien se reducía, se buscaba modificar sus condiciones materiales existentes debido a las brechas sociales y a la inequidad presente. Ahora bien luego que han transcurrido varios años en la ejecución de este tipo de modelos emergentes, podemos observar que las condiciones de inequidad no han variado, a diferencia de ciertas tasas como la de desnutrición y mortalidad infantil, pero que son insuficientes. Conforme la pobreza se mueve estos programas y proyectos amplían o reducen sus coberturas, el objetivo anhelado se relaciona con la reducción de la intervención por parte del Estado, llegar a no tener pobres.

Bajo este esquema actúan las transferencias económicas, de inspiración internacional, conocido actualmente como *bono de desarrollo humano*. Esta política responde a temas de inequidad, pobreza estructural e intervenciones asistencialistas, en su estado puro; dentro de este esquema de gobernanza mundial donde se privilegia mucho la información especializada sobre las condiciones en las cuales se encuentra la población intervenida, los procesos de focalización, son fundamentales, para definir la cobertura de acción, este proceso se lo realiza bajo procesos estadísticos complejos que orientan su acción.

En el caso de la atención infantil, si bien los procesos de focalización son los que han orientado sus ámbitos de acción, debemos reconocer la secuencia de dificultades que presenta su aplicación, si hablamos desde el enfoque de derechos encontramos los

primeros choques de incoherencia, ya que los procesos de universalización de los servicios se verían frustrados; de igual manera, como se menciona dentro del análisis de las modalidades, la selección de los servicios, la identificación de las necesidades de la población a ser atendida, la utilización de criterios para la identificación de los territorios donde se debe atender, han sido comprobados como inapropiados. Si se conoce la restricción de los recursos para garantizar un servicio completo según las necesidades de la población, se debe discutir de qué manera se pueden *modernizar* los esquemas de focalización, ya que se necesita poder operar de alguna forma, atender al universo de diversas formas, esto considero que es posible.

Sistemas con mayores restricciones económicas han demostrado que si lo es, para el año 2005, en el gasto público social en relación al PIB, Cuba, se encontraba en un 4to lugar mientras que Ecuador ocupaba el puesto 20vo, de un total de 21 países en Latinoamérica. Quizá cuando Sen nos comenta sobre buscar la racionalidad de las instituciones por parte del Estado a través de la combinación de modelos y políticas, debemos pensar en que la focalización puede constituirse quizá en un esfuerzo vano que mantenga inmune las condiciones de inequidad o que realmente esta *priorización* realmente buscar modificar las brechas encontradas, con imaginación y nuevos principios morales en el manejo de la política social y económica.

Si analizamos de qué forma este principios del modelo se operativizaba, podremos observar cómo se dejó totalmente vulnerable a la población, sobre todo si consideramos los objetivos expuestos como justificación en el diseño de la política de *focalización*, al parecer la intención estaría vinculada a la necesidad de distribuir los pocos recursos asignados por la política económica para los servicios derivados de las políticas sociales, posterior a este ajuste económico se tiene la tarea de distribuirlos en la población pobre estratificada; el enfoque de derechos dirá que la niñez al ser sujeto de derechos tiene que contar con nutrición, educación, salud, afecto, registro civil, etc., entonces al encontrarse los recursos restringidos se tiene que pensar en la población que se encuentra excluida y que de diversas manera sus derechos han sido vulnerados, es así que las estadísticas indicarán el número de niños y niñas que se pueden atender con este servicio en cada unidad territorial; el problema y la contradicción de este enfoque es que

la toma de decisión se encuentra supeditada a una lógica económica donde los balances macro definen la capacidad de acción al respecto de la necesidad, siendo casi marginal el espacio para la vigilancia y exigibilidad normativa, al respecto de los planes y agendas muertas.

Respondiendo parcialmente al total de la población sujeto de derechos, si hablamos de cifras tenemos que la población objetivo de ser atendida es de 800 mil niños y niñas de los cuales actualmente se atienden a 500 mil, es decir que para el año 2010 se planteó como estrategia en el 2007 un incremento anual de 100 mil niños y niñas, esta meta también se la encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo, el tiempo se acorta, y todo indica que no se cumplirá con tales propósitos. Otra de las preguntas que debemos realizarnos dentro de este análisis, es qué sucederá con los objetivos y metas cuando se llegue a esa cobertura, que sucederá con los 700 mil niños y niñas restantes de los quintiles 3, 4 y 5 a mediano y largo plazo. Es decir se continuará con el enfoque donde las políticas sociales dependen de cómo estén articuladas las políticas económicas, de la liquidez existente en las arcas fiscales y del interés político que se le dé al tema, o se apela frontalmente que esa población tienen que ser atendida por el mercado, que él los desarrolle.

#### *Sistemas de información*

Podemos mencionar según lo analizado, dentro de los capítulos anteriores, que el tratamiento de la información se encuentra muy vinculado con las nociones de *calidad* que se manejan dentro del modelo estudiado. La incorporación de sistemas informáticos para el manejo y tratamiento de la información, ha incorporado varias estrategias que consideramos importante analizarlas en este espacio, de forma final.

Si bien el Sistema de Gestión “Matraca”, ha demostrado resolver temas relacionados con la actualización y acceso a información, ya que en el FODI se pudo evidenciar una mayor capacidad en el manejo sus bases de datos, en comparación con el resto de instituciones, además que se pudo contar con coberturas más fiables, a pesar de su alto margen de error. Debemos insistir que una de las grandes debilidades que presenta el sistema fue es la falta de recursos e interés de las autoridades, para trabajar en un

sistema que facilite el manejo administrativo, así como en el manejo de información cualitativa necesaria para la planificación de las estrategias de intervención en los procesos de atención y desarrollo.

Conforme pasaron los años el sistema fue mejor manejado y utilizado, no se puede confiar en un sistema que resulte difícil de ser trabajado por parte de sus operadores. Reconocemos la importancia de contar con información, instrumento fundamental dentro de todo proceso de planificación. Una de las evidentes debilidades del modelo se constituye en la falta de medición del avance del desarrollo integral de los niños y niñas, así como una base de datos completa con información sin errores acerca de las condiciones motrices, intelectuales, socio afectivas, culturales, nutricionales, entre otros.

Es curioso encontrar que dentro de las instituciones públicas existe un afán por contar con sistemas de información, en los espacios de coordinación del sector público es recurrente llegar a tareas relacionadas con el financiamiento o desarrollo de estudios para el diseño de sistemas de información, sin embargo, hasta el momento no se conoce de un sistema público que sea reconocido por su efectividad, practicidad en el manejo de los datos o del software con el que opera. En el caso de las instituciones de niñez se contaba con dos sistemas, además del Matraca existía el SIPI<sup>30</sup>, los cuales tenían dos enfoques al respecto de cómo manejar la información, la utilización de los datos y de los recursos existentes dentro del sistema de información. Es necesario reconocer la importancia de dedicar esfuerzo y recursos para el desarrollo de sistemas que complementen la gestión de los servicios, las eficiencias de las acciones por parte de las políticas públicas deben ser medidos en función de las transformaciones sociales y no en búsqueda de optimización de los recursos. Aquí se recomienda basarse en la perspectiva de las *Tic's* enfoque de desarrollo alternativo basado en los adelantos tecnológicos que le permita al ser humano desarrollar sus capacidades y funciones al respecto de sus necesidades.

---

<sup>30</sup> Sistema informático de protección integral, diseñado y operado por el antiguo INFA.

### **Enfoque de derechos**

Una de las mayores limitaciones del enfoque de derechos de la niñez es que si bien tiene una capacidad casi implacable en su discurso, ya que este penetra con fuerza dentro de cualquier espacio de desarrollo, trae consigo una evidente debilidad al momento de operativizar sus contenidos (Guendel, 2009). En el caso del Ecuador el enfoque de derechos, vino acompañado de varias propuestas organizacionales, entre estas se encuentra un esquema de gestión que propone el desarrollo de instituciones que se encarguen de derechos específicos, como fue el caso del PNN y del FODI, donde se llevan a cabo un sin número de estrategias que le permiten al sujeto de la intervención mejorar aspectos específicos de su vida.

Uno de los problemas observados dentro de estos programas institucionales que se encuentran fuera del sistema institucional existente, a manera de pequeños apéndices, lo cual a mediano plazo se dificulta ya que al terminar el plazo de ejecución de dicho apéndice, las acciones se quedan colgadas sin un sistema institucional que se encuentre en la capacidad de operarlas. En el caso de los programas que han sido financiados por préstamos de organismos internacionales y que han tenido una relación muy cercana con estas entidades, han demostrado no ser el mejor referente para procesos de reforma institucional. Por otro lado hay que reconocer que el enfoque de derechos aún no tiene mayor cabida en las instituciones públicas tradicionales, como el Ministerio de Educación, el paralelismo institucional obliga a pensar en hacer la comparación entre estos programas con las instituciones públicas existentes, con exceso de personal, ineficientes y burocráticas, han dificultado su adecuada incorporación produciendo retrocesos al respecto de la gestión pública, evidenciando que sus resultados no han logrado ser capitalizados por las instituciones que se hacen cargo de sus operaciones.

En este tipo de sistema institucional, no debemos suponer que la realización de los derechos pasa principalmente por el Estado o por el sistema de justicia, sino que se deja un espacio importante a los actores de la sociedad civil y a los sujetos del derecho, la sociedad toma el mando de una acción contextualizada de igualdad de las capacidades. Vinculando al tema del enfoque de derechos, podemos esbozar como la política de las capacidades nos conduce a una reflexión institucional al respecto de cómo los enfoques

tradicionales y emergentes predominan el escenario actual y ante tal situación la mejor enseñanza de Sen, se constituye en no considerar al enfoque de las capacidades como una solución prodigiosa, sino como un camino abierto a la búsqueda de nuevos caminos y alternativas de desarrollo. Este enfoque pone en evidencia la necesidad completar un conjunto de teorías parciales e incompletas, mostrando la importancia de medir en aplicaciones concretas su fertilidad programática, liberando nuevas teorías posibles. (De Munck, 2008).

### **La deriva entre paradigmas de desarrollo**

Sin tener el interés de tomar posición al respecto de concluir cuál de los paradigmas entre el emergente y el dominante dentro de las políticas públicas es el más indicado para el tipo de Estado Ecuatoriano, sobre todo por la heterogeneidad mostrada al respecto de la definición de políticas sociales a lo largo de la historia, la definición del tipo de estado de bienestar el Ecuador se acerca más a un tipo de *welfare mix*, como nos lo asegura Bustelo, atribuyendo tal situación a una coyuntura histórica y a particularidades específicas de cada uno de los países. (Bustelo, 2009).

Recordemos que las crisis económicas y democráticas en nuestro país han originado debilidades en los sistemas institucionales, que al parecer son patologías crónicas, si caben dichos términos. El manejo de los riesgos sociales no fueron garantizados con muchas claridad a lo largo de la construcción de estas instituciones, el contexto cambió a partir del fin de la dictadura militar, el reingreso a la democracia mostró la continuidad de concepciones muy cercanas a la filantropía y a la caridad, con el ingreso de los gobiernos neoliberales las ausencias al respecto de visiones de política social se encrudecieron, desde entonces también toman auge el diseño de programas y proyectos, manejados por organizaciones privadas dedicadas a servicios dirigidos a los pobres, bajo sistemas externos al cuerpo institucional, sin propuesta programática de mediano y largo plazo, proceso, al cual, si hacemos un balance después de décadas de aplicación, tendremos de forma muy general como respuesta, que las condiciones de pobreza e inequidad no se han visto modificadas, demostrando la crisis vigente en el campo de las políticas sociales.

Analizando al modelo en estudio, bajo el contexto descrito podemos concluir que el paradigma emergente, si bien sirvió de ruta para definir algunas de las más importantes estrategias dentro de la estructura propuesta, tampoco lo podemos considerar como un modelo puro dentro de este paradigma, el rol pasivo de los usuarios, rompe con los principios de oferta-demanda, la competencia una vez asignado el contrato deja de existir, no se compite por la selección del usuario, simplemente se cobra por el número de niños y niñas del contrato, quizá la verdadera lucha de las organizaciones ejecutoras sea el hecho de no contar con el número de niños y niñas, por el cual están cobrando sus servicios.

En concreto el paradigma emergente no logró constituir instituciones fuertes que se encarguen de mejorar los indicadores sociales, las debilidades encontradas en el marco legal hicieron que el modelo se sostenga en el tiempo pero con mucho desgaste, el esfuerzo que demanda mantener en pie la ejecución de los servicios hace que no existan los recursos necesarios para resolver problemas de fondo que se vienen arrastrando durante 10 años y que se tienen medianamente identificados.

Sin embargo hay temas pendientes de ser tratados en un proceso de definición de política social, es así que encontramos como uno de los pendientes en esta lista tratar sobre las relaciones que surgen del tipo de servicios que se prestan. En este sentido se siente la transición entre el paradigma liberal y el paradigma que el gobierno actual se encuentra en proceso de definición, tarea que está tomando más tiempo del previsto. Lo curioso es que en estos procesos han estado, como responsables, personas muy cercanas a los procesos históricos de lucha por el reconocimiento del enfoque de derechos de NNA en la política pública, los cuales desde cargos directivos se han topado con la difícil tarea de operar lo que por años fue parte del discurso, sobre todo después de 20 años de la convención. Quizá el socialismo del siglo XXI, al menos en este campo, signifique que las personas que estuvieron luchando por reivindicación de derechos hace varias décadas ahora sean los responsables de administrar la política social, con pocos aciertos y evidentes debilidades.

Una debilidad que permanece en el actual paradigma, es la dificultad de definir con claridad el tipo de relación que se debe construir con las organizaciones ejecutoras, parecería ser que esta relación está condenada a ser vista únicamente por ojos administrativos, tal situación impuso una dinámica que impedía comprender la importancia de la participación de agentes externos a la institución encargada de garantizar el servicio, muchas veces las organizaciones ejecutoras mostraron, en las entrevistas realizadas, un sentimiento de subordinación debido a la relación contractual, situación que les otorgaba un fin utilitario, no hay mayor interés de fortalecer su tejido organizativo, tampoco de conocer su relación con el territorio, las relaciones laborales que generaban con los equipos humanos, entre otros. No solamente este tema sufre de esto, al parecer los principios de optimización de los recursos hicieron que se dejen de discutir otros temas de fondo, tales como la calidad de los servicios, el componente de participación de la familia, la medición de indicadores,

En definitiva el modelo se constituyó en un referente para la institucionalidad pública, si bien se lo ejecutó desde 1999 hasta el 2008 en su estado puro, podemos observar que en la actual fusión institucional, en el nuevo INFA el modelo ha sido considerado como el esquema que predomine al momento de definir un nuevo modelo de gestión. Seguramente se continuaran aplicando varias de sus estrategias pero no con un propósito claro de continuar promulgando el paradigma emergente, he aquí una de las contradicciones del paradigma que se está construyendo desde actual gobierno, no se llega a reconocer el elemento que diferencia la nueva ruta de las políticas sociales en nuestro país.

Esto lo podemos afirmar por varias razones, la principal se debe a la tendencia del actual gobierno de reconcentrar los servicios en el Estado central y la eliminación de los copagos por parte de la población beneficiada. Por un lado las autoridades están concientes de que por restricciones fiscales los servicios no pueden pasar al Estado central, pero tampoco se ha demostrado claridad ni voluntad en buscar esquemas institucionales que se encarguen de garantizar los servicios sociales a través de terceros, cuales quiera que sea su figura organizativa, si una de las principales características del modelo PNN/FODI en sus inicios fue la tendencia del proceso de entregar a las *ong*'s el

servicio. En la actualidad la última de las propuestas de reforma del modelo en el INFA es la *asociatividad*, proceso que busca reducir la presencia de organizaciones ejecutoras que sean manejadas por personas naturales, tendiendo a aumentar la presencia de organizaciones de base, con mayor participación en la toma de decisiones, si bien es una propuesta totalmente nueva, es necesario dedicarla mayor tiempo a su verdadera potencialidad.

### **Situación actual y proyección del servicio de desarrollo infantil**

Como se mencionó anteriormente, la relación existente en el servicio entre el Estado, responsable de las políticas de asistencia; la familia, el núcleo primario donde se encuentran los niños y niñas; y el mercado como el principal satisfactor de las necesidades de la sociedad, desde una perspectiva predominante, juegan un papel importante. Dichos actores desde diferentes niveles asumen su rol dentro de la comprensión de las políticas sociales, recordemos que los roles se van diferenciando conforme analizamos los diferentes tipos de Estado de bienestar, así como las formas de conducción de las políticas que lo dan forma.

Como pudimos observar, en el capítulo conceptual, la propuesta del paradigma emergente se basa en generar nuevos espacios de interrelación entre estos tres actores, favoreciendo las acciones para que al mercado sea el responsable de dar respuesta a las necesidades de las familias y el Estado termine siendo un regulador, financiador y garante de los servicios y en el marco del enfoque de derechos. Ante esta tendencia regional, podemos concluir que nuestro país se ha caracterizado por tener constantes rupturas en su diseño y programación de sus políticas sociales, siempre cercanas a principios *asistencialistas*.

Haciendo un primer intento podemos reconocer que la política social aplicada en nuestro país, en los últimos 30 años ha carecido de una continuidad y resultados, su fragmentación ha impedido que se consoliden instituciones fuertes, fallas en el diseño de modelos de gestión, mal manejo administrativo, falta de cohesión inter sectorial, así como un conjunto de normas y leyes caducas, entorpecieron los procesos emprendidos. Es así que en nuestro país al conjunto de políticas sociales no se las puede ubicar dentro

de los tipos liberal, social demócrata o contractualistas, esquemas desarrollados en otros países y regiones. Si bien esta investigación no busca descifrar cual es el tipo necesario o legítimo hacia donde recurrir, al respecto de su configuración por alguno de los paradigmas de bienestar estudiados, tan solo se espera impulsar y contribuir a esta discusión, que al parecer no estaría tomada en cuenta, dentro del campo de las políticas sociales en nuestro país.

Retomando el tema de las relaciones del Estado con terceros, podemos mencionar que una vez que se ha dado los cambios institucionales en el nuevo INFA, el cual a junio del 2010 aún se encuentra en discusión, es necesario delimitar dichas relaciones, por el momento lo que se puede observar es que aún se mantienen las relaciones heredadas de las anteriores instituciones FODI, ORI, INNFA y DAINA. Es decir se tiene una mixtura de modelos de gestión, que finalmente hacen que la gestión se ponga en riesgo y que los resultados sean igual de heterogéneos que sus formas de contratar con las organizaciones que ejecutan a través de convenios con personas naturales y organizaciones jurídicas que tienen convenios para la atención.

Dentro del proceso de fortalecimiento institucional para el nuevo INFA, existe una interesante propuesta para avanzar en la asociatividad de las organizaciones, es decir que se iría por la consolidación de espacios con mayores niveles de participación de las comunidades y familias que están involucradas en la atención de los niños y niñas. Resulta interesante reconocer cambios profundos en la forma en la que se administran los contratos. Queda mucho por desarrollar de esta propuesta, la cual no puede limitarse a dar solamente una nueva forma a las organizaciones con las cuales se atiende, antes eran ong's ahora serán asociaciones, sin embargo, los problemas de fondo continuarán, la forma de pago a las organizaciones, calidad de información sobre coberturas, seguimiento y evaluación de la calidad del servicio, medición de indicadores de impacto. Un aspecto positivo de esta propuesta es que trae consigo dispositivos innovadores, tales como incrementos progresivos de la "remuneración" de las madres educadoras, inclusión de equipos técnicos para el total de las organizaciones ejecutoras, nuevos posibles esquemas para el manejo administrativos del componente nutricional que representa un porcentaje importante del presupuesto total, entre otros.

La evolución del modelo a través de los años pone en evidencia la necesidad de concertar el diseño de una política que se encargue del desarrollo infantil, desde su forma y contenido, hay que dejar atrás aquella ambigüedad sobre la competencia del servicio a manera de pugna entre los Ministerios de Educación y el de Inclusión Económica y Social. Las posibilidades que se tiene al respecto de cómo configurar un tipo de políticas que dialoguen con las reformas actuales al respecto de los servicios sociales son amplias, sin embargo es necesario que se delimiten primeramente temas relacionados con la naturaleza del servicio, articulación de los servicios con otras instituciones así como la planificación de los recursos disponibles<sup>31</sup>, conjuntamente con barajar cada una de las alternativas con las cuales se cuenta para desconcentrar espacios de acción hacia la familia y el mercado.

Al no contar con un esquema claro de operación para una heterogeneidad de servicios sociales, la nueva institución tiene un importante reto al respecto del diseño de su estructura, se conoce de una posible reforma a la estructura orgánica del MIES que para el INFA propone para un enfoque más amplio al actual, pasando de niñez y adolescencia hacia un enfoque de protección familiar, desde el componente de inclusión social, pasando a encargarse de niñez, adolescencia, discapacidad, gerontología y juventud. Otro reto importante que tiene la institución es también buscar un nuevo orden en las leyes que regulen sus servicios, la contratación pública para los servicios sociales aún es un tema vigente en el orden jurídico.

La parte final de esta investigación coincidió con mi incorporación al INFA, sin querer romper con la formalidad anhelada en esta investigación tengo que mencionar que mi participación en el equipo directivo de esta institución pude percibir al problema del

---

<sup>31</sup> Si bien este punto hace alusión a la importancia de los recursos dentro de un proceso de planificación, esperamos romper con la hegemonía del principio de costo/beneficio que tanto daño ha producido a nuestras instituciones y sociedad. Reconocemos que no hay forma de escapar de realizar dicho análisis, sin embargo consideramos que se deben buscar nuevas formas de diseñar y constituir los procesos de reforma de las instituciones, con mayores atributos democráticos donde se reconozca la participación progresiva de nuevos actores.

presente estudio desde otra perspectiva, la ejecución de los servicios, el ritmo de la cotidianidad y la presión por resolver temas no vinculados a la reforma del modelo hacen que la discusión sobre las modificaciones que se deben hacer sea bastante pobre, si bien hay problemas que se están resolviendo de forma clara cómo el tema remunerativo del personal que atiende a los niños y niñas, la inclusión de personal técnico al resto de convenios de atención y ciertas otras homologaciones son consideradas importante pasos en la línea del tiempo, sin embargo se tiene que avanzar, la introducción de tecnologías de información permitiría perfeccionar los esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación los cuales ahora son casi nulos, el manejo del presupuesto seguramente variará la racionalización no necesariamente debe pasar por un manejo limitado de los recursos sino por su transparencia y orden.

He preferido no retroceder en mis apreciaciones al momento que he descrito a la nueva institución, busque la manera de que esta experiencia sirva como otra estrategia metodológica de levantar información, reconozco que existe cierta subjetividad, la cual está contenida en varias de las observaciones que se incluyen en este capítulo y a lo largo de esta investigación. Prefiero creer que parte de la información recogida en este trabajo sea de utilidad a la discusión que se genere alrededor del cíclico proceso de construcción del modelo de gestión, en el marco de un conjunto de políticas sociales, disímiles entre sí.

## BIBLIOGRAFIA

- Arcos Carlos, Espinosa Betty, coordinadores, (2008), *Desafío de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*, Ecuador, FLACSO.
- Arriagada Irma (2006), *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, Chile, CEPAL.
- Boltanski Luc y Chiapello `Eve, (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Editorial Akal
- Bustelo Eduardo, (2007), *El recreo de la Infancia, argumentos para otro comienzo*, Argentina, Siglo veintiuno editores.
- Bustelo Eduardo, (2008), “La política social sin política”, en *Políticas sociales e institucionalidad pública*, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Universidad Simón Bolívar, Ecuador, Corporación Editorial Nacional.
- Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Bueno Aires, Paidós.
- De Munck Jean (2008), « ¿Qu'est-ce qu'une capacité ? », in J. De Munck & B. Zimmermann, eds., *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Coll. Raisons Pratiques, vol. 18, Ed. EHESS, Paris.<sup>32</sup>
- Franco Rolando, (2001) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Chile, Siglo XXI/CEPAL.
- Franco Rolando, (1996) *Los paradigmas de la política social en América latina*, Chile, CEPAL.
- Gavilanes Rocío, (2007), Tesis: *Análisis de los Sistemas de Desarrollo Infantil, caso: Programa Operación Rescate Infantil – Programa Nuestros Niños*, Disertación maestría, FLACSO-Ecuador.
- Goetschel Ana María,(2007), *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*, FLACSO Ecuador – Abya Yala,.
- Guendel Ludwig, (2009), “De la retórica a la acción social y de la norma a la institucionalidad: repensando la vigencia y exigibilidad ciudadanas”, en *Políticas sociales e institucionalidad pública*, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Universidad Simón Bolívar, Ecuador, Corporación Editorial Nacional.
- Guendel Ludwig, (2008), “La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera”, en *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*, Betty Espinosa (Comp.), Ecuador, FLACSO.
- Guerrero, Andrés, 2003 *El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura*. En *Etnicidades*. Andrés Guerrero, comp. Pp. 9-60. Quito: FLACSO.
- Kingman Eduardo, (2008), *La ciudad y los otros Quito 1860 – 1940, Higienismo, ornato y policía*, FLACSO Ecuador - Universidad Rovira e Virgili,
- Lo Vuolo Rubén, coordinador, (1995), *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP.

---

<sup>32</sup> Este artículo fue traducido por Betty Espinosa y Natalia Herrera para su publicación próxima en FLACSO Ecuador.

- Peralta María y Fujimoto Gaby, (1998), *La atención integral de la primera infancia en América latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo xxi*. OEA.
- Rosanvallon Pierre, (1994), *La nueva cuestión social, Repensar el Estado providencia*, Manatí.
- Tarres María Luisa, (2001), *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México, Colegio de México, FLACSO.
- Torres Rosa María, (2001), *Itinerarios por la educación latinoamericana, Cuadernos de viajes*, Argentina, Paidós, Convenio Andrés Bello.

### **DOCUMENTOS**

- Nueva Acción Pública para la Protección de la Niñez y Adolescencia Ecuatorianas, MIES-UNICEF, 2008.
- Documentos precontractuales para la presentación de ofertas técnico económicas, Tercer proceso de asignación competitiva de recursos, MIES, FODI, 2008.

## ANEXOS

### 1. Cuadro: Paradigmas de la política social, Rolando Franco, 1996.

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	<b>MONOPOLIO ESTATAL</b> - Financia - Diseña - Implementa - Controla Funciones unificadas	<b>PLURALIDAD DE SUBSECTORES</b> Estatal, Privado (comercial), Filantrópico (ONG), e Informal (familia) Funciones separadas
INSTITUCIONALIDAD (II)	<b>CENTRALISMO</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	<b>BUROCRÁTICA</b> - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	<b>DE PROYECTOS</b> Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	<b>ESTATAL</b>	<b>COFINANCIACIÓN</b> "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar" [riesgo: marginar pobres]
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<b>DE LA OFERTA</b> Falta de competencia	<b>SUBSIDIO A LA DEMANDA</b> (creación de cuasi mercados) Competencia Libertad de elegir [¿Consumidor tiene información suficiente?]
OBJETIVO BUSCADO	<b>UNIVERSALISMO DE LA OFERTA</b> (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	<b>UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN</b> "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	<b>AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO</b> (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	<b>PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS</b> (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN OBJETIVO	<b>CLASE MEDIA</b> <b>GRUPOS ORGANIZADOS</b>	<b>POBRES</b>
ENFOQUE	<b>EN LOS MEDIOS</b> - infraestructura social - gasto corriente	<b>EN LOS FINES</b> <b>IMPACTO:</b> magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	<b>GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>RELACIÓN COSTO-IMPACTO</b>

2. Coberturas, presupuestos y personal de las instituciones de niñez fusionadas.

	COBERTURA	PRESUPUESTO 2008	DEVENGADO 2007	NUMERO TOTAL EMPLEADOS	PESONAL COMUNITARIO
<b>ORI</b>	49.233	27.500.000	26.122.000	410	7140
<b>FODI</b>	251.550	64.600.000	41.185.152	87	8391
<b>INNFA</b>	153.532	54.000.000	23.776.465	1364	7835
<b>DAINA</b>	4.889	1.250.065	1.250.065	xx	xx
<b>INNFA</b>	60.098	41.000.000	47.593.143	xx	xx
<b>DAINA</b>	8.876	4'285.848		453	100
<b>TOTAL</b>	<b>528.178</b>	<b>192.635.913</b>	<b>139.926.825</b>	<b>2.314</b>	<b>23.466</b>

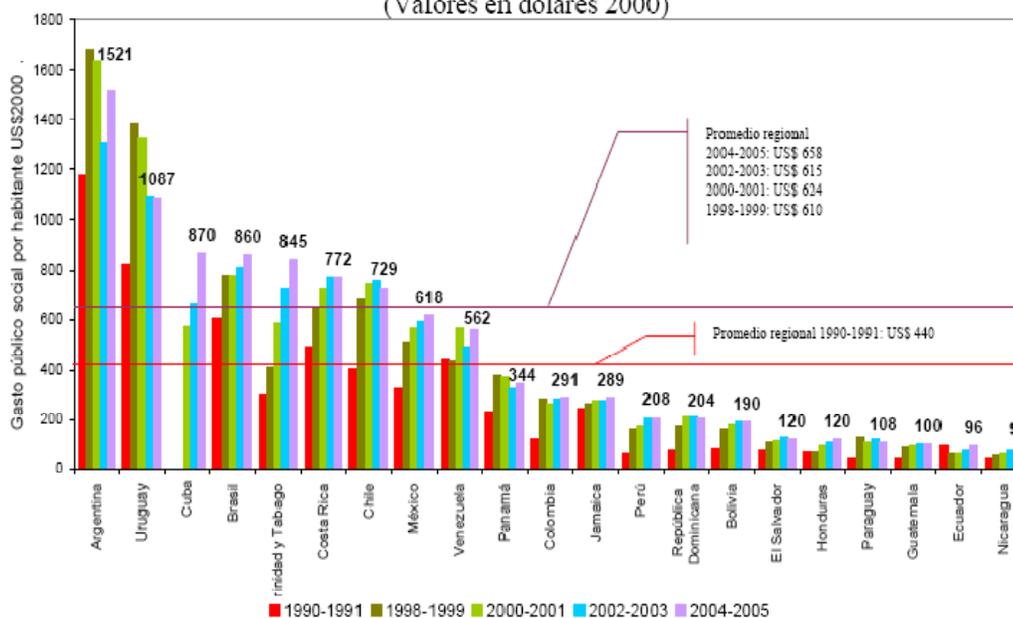
Fuente: INFA, 2008

3. Gasto público social como porcentaje del PIB, 1990/2005.

Gráfico II.1

América Latina (21 países a/): Gasto público social como porcentaje del PIB, 1990/1991 a 2004/2005

(Valores en dólares 2000)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social.

a/ Debido a cambios en el año base del PIB (1997), solo desde el año 2000 se dispone de información en dólares (véase recuadro II.6). El promedio regional no considera a Cuba.