

Sistemas de atención infantil en el Ecuador

Programa Operación Rescate Infantil
Programa Nuestros Niños

Sistemas de atención infantil en el Ecuador

Programa Operación Rescate Infantil
Programa Nuestros Niños

Ec. Rocío Gavilanes Reyes



SISTEMAS DE ATENCIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR
Programa Operación Rescate Infantil - Programa Nuestros Niños
Ec. Rocío Gavilanes Reyes
Director: Dr. Marco Naranjo

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN 13 FLACSO: 978-9978-67-147-4

ISBN 13 Abya-Yala: 978-9978-22-715-2

Impresión: Producciones Digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, enero 2008

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría
en Políticas Públicas y Gestión
Ec. Rocío Gavilanes Reyes
Director: Dr. Marco Naranjo

Dedicatoria

*A lo más preciado de mi vida,
mi familia,
con todo el amor.*

Agradecimiento

*Mi profundo reconocimiento
al Dr. Marco Naranjo,
distinguido maestro,
por su apoyo en
la realización de este trabajo.*

Índice general

<i>Introducción</i>	13
 <i>CAPÍTULO I</i>	
La infancia.....	17
Papel del Estado y fallas de mercado.....	22
Los cuasimercados.....	35
Teoría de la agencia.....	45
 <i>CAPÍTULO II</i>	
Diagnóstico de la infancia en el Ecuador.....	49
Papel del Estado en la atención infantil	52
Fallas de mercado y atención infantil.....	58
Cuasimercados y la atención infantil	61
Teoría de la agencia y la atención infantil	65
Descripción de los programas	69
 <i>CAPÍTULO III</i>	
Programa Operación Rescate Infantil (ORI)	85
Programa Nuestros Niños (PNN)	90
Análisis de los sistemas de atención infantil	102
 <i>CAPÍTULO IV</i>	
Conclusiones.....	153
Recomendaciones	166
 <i>Bibliografía</i>	 169
<i>Anexos</i>	175

Síntesis

La presente investigación titulada “Análisis de los sistemas de atención infantil: Casos Programa Operación Rescate Infantil y Programa Nuestros Niños”, tiene como objetivo principal analizar los sistemas de atención infantil estatal que se han presentado en el país para los niños y niñas menores de 6 años.

Con este objeto se considerará como casos de estudio a dos instituciones públicas orientadas a la atención infantil, las mismas que estaban sujetas a los lineamientos y dirección del Ministerio de Bienestar Social, la primera corresponde al Programa Operación Rescate Infantil (ORI), que presenta una visión tradicional de atención basada en la oferta, con financiamiento estatal a través de asignaciones directas; y la segunda al Programa Nuestros Niños que implementó el mecanismo de subasta de recursos (proceso competitivo de asignación de recursos), con el que se incluyen ciertos criterios de mercado bajo una visión de demanda. El ORI cumple sus funciones institucionales a través de una atención directa a los niños y niñas, mientras que el PNN lo hace mediante organizaciones ejecutoras (acreditadas en el proceso de subasta), poniendo de esta forma en evidencia, el cambio del rol del Estado en el proceso de provisión del servicio y asignación de recursos; en el que el Estado ya no es el proveedor directo del servicio sino que se incorporan actores públicos y privados para la provisión del mismo; de igual forma la función de asignación de recursos ya no se realiza en forma directa, sino que se introducen elementos de competitividad.

Se destaca la presencia de competidores públicos y privados como proveedores del servicio, si bien el Estado se mantiene como financiador del servicio pero deja de ser el único agente que lo provee, dando paso a terceros; (lo que incorpora elementos de competencia),

pero mantiene el control y políticas. Además se puede observar un cambio en la perspectiva de la provisión del servicio, que ya no responde a una perspectiva de oferta, en la que la institución estatal determina el tipo de servicio y el lugar en que se lo proveerá, sino que se tiende a responder a la demanda mediante la diversificación del servicio conforme las necesidades locales de la región. El análisis de estos sistemas de atención infantil permitirá dar lineamientos sobre las potencialidades que cada sistema presenta, en el marco de la declaración de la protección infantil como política de Estado.

Introducción

Durante los últimos años el país ha presentado una fuerte crisis socio económica que ha afectado a grandes sectores de la población con altos niveles de pobreza y con una mala distribución del ingreso, esta situación ha repercutido en mayor medida a los sectores vulnerables en que la niñez ocupa un lugar muy importante. Según el censo poblacional del año 2001, de 1'866.620 niños y niñas menores de 6 años, aproximadamente el 25% se encontraba en el quintil más pobre de la población; lo que se ratifica con la información de la segunda encuesta nacional de la niñez y adolescencia, del año 2004; en el que existen a nivel nacional 1'585.126 niños y niñas de 0 a 5 años, de los cuales, 1'024.241 son pobres, equivalente al 64,6%.

Según el Observatorio Social: “nadie sufre más la pobreza y el incumplimiento de los derechos que los niños y niñas. La pobreza y la exclusión social explican la mitad de las muertes de los niños menores de cinco años ... 1 de cada 5 niños sufren desnutrición ... ; es la pobreza y la inequidad lo que provocan que 3 de cada 10 niños y niñas no completen la educación primaria, y que solo 4 de cada 10 adolescentes alcancen 10 años de escolaridad básica” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:12). Es necesaria, entonces, la participación activa del Estado con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la niñez del país, mucho más aun, considerando que los seis primeros años de vida son trascendentales para el desarrollo integral de los niños y niñas.

En este contexto, el Estado ha implementado programas de atención infantil que buscan precautelar los derechos de la niñez y asegurar condiciones de crecimiento saludable y adecuado para los niños y las niñas; dentro de los *programas de atención infantil* que el Estado

provee están: el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), (anteriormente brindaba el servicio de atención infantil el Programa Nuestros Niños (PNN)) por parte del Ministerio de Bienestar Social; el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRO-NEPE) del Ministerio de Educación y Cultura. Estas instituciones tienen como misión impulsar el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años de los sectores más pobres del país.

A pesar de la existencia de estos programas públicos de atención infantil, hay que tener presente que la cobertura de atención es baja en relación a la población infantil menor a 6 años a nivel nacional. Según la encuesta de hogares del año 2003, participan en programas de desarrollo infantil a nivel nacional, aproximadamente, el 12% de los niños menores de cinco años, quedando sin atención el restante 88%. La mayoría de los niños y niñas de los quintiles más pobres presentan limitaciones en cuanto a salud preventiva y nutrición, que repercute y genera problemas en su desarrollo y crecimiento; se presenta una fuerte relación entre la desnutrición y el desarrollo general, debido a que el nivel de desnutrición genera atrasos sobre las áreas del lenguaje, motricidad, desarrollo personal social, problemas de aprendizaje y trastornos psicológicos y emocionales.

Por otra parte, la temática niñez y adolescencia está circunscrita dentro de la política social del Gobierno, conforme lo determina la agenda social del año 2006 y los objetivos de desarrollo del milenio. En el año 2005 la “protección infantil” fue designada como política de Estado, en que el Estado se comprometía a tomar las medidas necesarias que benefician a los niños y niñas, en especial de los sectores más pobres del país.

En la investigación que se desarrolla a continuación, se considerarán dos instituciones de atención infantil con el objeto de analizar los sistemas de atención que cada una de ellas presenta, así como visualizar el cambio del rol tradicional del Estado al incorporar nuevos mecanismos de mercado básicamente en cuanto a la asignación de los recursos. Las instituciones a considerarse, las mismas que eran parte del Ministerio de Bienestar Social, son: el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y el Programa Nuestros Niños (PNN).

Se debe tomar en cuenta que el Estado ha venido cumpliendo el rol de financiador y proveedor directo del servicio, como en el ca-

so del ORI; pero en los últimos años han surgido innovaciones a la intervención del Estado, que se evidencia en una separación de las funciones de financiación y provisión del servicio, esta situación se presenta en el Programa Nuestros Niños, en que se incorpora el mecanismo de subasta de recursos, cambiando la *forma de asignación* de recursos y modificando la *función de provisión*, en el sentido de que la provisión del servicio no es realizada en forma directa por el Estado, sino a través de otros actores públicos y privados.

El surgimiento de estos mecanismos de provisión del servicio obedece a las ineficiencias que muchas veces se dan en la provisión de los servicios públicos por parte del Estado, además buscan estar más acordes a los requerimientos de la población manteniendo un enfoque de demanda y no de oferta como tradicionalmente se establecía en los programas sociales.

A la vez, los programas sociales destinados a la atención infantil, no solo contribuyen al desarrollo de los niños y niñas, sino que se convierten en mecanismos de apoyo a las economías de los hogares, pues la mujer se ha ido incorporando en mayor medida al mercado laboral y, justamente, la existencia de centros de atención infantil le facilitan su desenvolvimiento laboral dejando el cuidado de sus hijos a estos centros; por lo que los centros deben brindar un servicio de calidad, abarcando las áreas de salud, nutrición y desarrollo sico-socio-afectivo.

De ahí que es necesaria la definición de los compromisos y participación del Estado, mucho más al considerar que el niño y niña constituye un sujeto de derecho que tiene voz y derecho a participar y a ser escuchado. Por otra parte, se observa que en la provisión del servicio de atención a los niños y niñas menores de 6 años existen fallas de mercado, debido a que el mercado por si solo no puede dar las soluciones para satisfacer los requerimientos de atención infantil, por lo que se requiere la intervención del Estado.

A continuación se hará una breve descripción del contenido de la investigación:

En el *Capítulo 1* se realizará una revisión de la base teórica en la cual estará sustentada la investigación, esto es: fallas de mercado, cuasimercados y teoría de la agencia; sobre esta base se considerarán los principales conceptos vinculados a la atención infantil. En este marco, el papel del Estado es determinante en la definición de las políticas públicas y en la implementación de programas de asistencia social, de

tal forma que los programas de atención a la infancia se encuentran inmersos dentro de la acción estatal.

En el *Capítulo 2*, en primer lugar se realiza un breve diagnóstico de la situación de la infancia en el país, para luego en base al sustento teórico expuesto en el capítulo anterior, enmarcar a los programas de atención infantil dentro de la acción del Estado, considerando las fallas de mercado que se presentan en la provisión de este servicio de atención. Por otra parte se considerará la aplicación de la teoría del agente dentro de los programas sociales, puntualmente en los programas de atención infantil y se analizará cómo se han ido incorporando nuevos mecanismos de mercado dentro de este tipo de atención que presenta características similares a la de los cuasimercados. Finalmente se hará una descripción general de los objetivos y organización de las instituciones de infancia a considerarse en este trabajo: Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y Programa Nuestros Niños (PNN).

En el *Capítulo 3* se hace una explicación detallada sobre el funcionamiento de cada uno de los programas, en el caso del Programa Operación Rescate Infantil (ORI) se considera la modalidad de atención “Centros comunitarios de desarrollo infantil” (CCDI) y en el caso del Programa Nuestros Niños (PNN) se habla del proceso de subasta y de la modalidad de atención “Centros integrados de desarrollo infantil” (CIDI). Seguida a esta explicación se hace un análisis sobre la calidad, costos de la atención infantil y eficiencia distributiva en las dos instituciones, para posteriormente determinar comparaciones entre los dos sistemas de atención infantil.

Finalmente, en el *Capítulo 4* se establecen las conclusiones y recomendaciones del presente trabajo. Se evidencia la necesidad de que el Estado asuma un rol activo tanto en el control y seguimiento a los procesos, como en la regulación o implementación de otras acciones tendientes a beneficiar a la niñez del Ecuador.

Capítulo I

La presente investigación relacionada al análisis de los sistemas de atención infantil de las instituciones: Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y Programa Nuestros Niños (PNN), estará sustentada teóricamente en las temáticas: fallas de mercado, cuasimercados y teoría de la agencia. Sobre esta base se considerarán los principales conceptos en los que se halla inmersa la atención infantil. Previo a tratar estos aspectos; se abordará el tema infancia y la perspectiva de derechos que se ha establecido en los últimos años.

Cabe señalar en este marco, que el papel del Estado es determinante en la definición de las políticas públicas y en la implementación de programas de asistencia social, de tal forma que los programas de atención a la infancia se incluyen dentro de la acción estatal. A continuación se hablará del papel del Estado y de las fallas que se presentan en el mercado y que hacen esencial su participación en la economía, abordando en primera instancia el tema infancia y luego la economía del bienestar y la optimalidad de Pareto, las fallas de mercado, los cuasimercados y la teoría de la agencia.

La infancia

Entre los instrumentos jurídicos creados en el país con el objeto de garantizar los derechos básicos de niños y niñas están: la Constitución Política del Ecuador y el Código de la Niñez y Adolescencia y a nivel internacional, la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos; estos instrumentos buscan velar y garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas.

Según la *Constitución de la República del Ecuador*, se reconoce el carácter de ciudadanía a los niños/as; así como la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia para garantizar los derechos de la niñez y promover su desarrollo integral. El Art. 48 de la Constitución se refiere a la obligación del Estado, sociedad y familia para promover el desarrollo integral de niños y adolescentes, asegurando el pleno ejercicio de sus derechos, el Art. 49 hace referencia a la obligación del Estado por asegurar y garantizar los derechos a niños y adolescentes y el Art. 52 sostiene que el Estado deberá garantizar un Sistema Nacional Descentralizado de protección integral para la niñez y adolescencia que asegure el ejercicio y garantía de los derechos. Sin embargo, el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, trasciende las leyes y la obligación ciudadana, por lo que se requiere una transformación cultural que cambie las prácticas de las instituciones; así como de compromisos políticos y sociales de las personas, de la sociedad y el Estado.

En 1990 el Ecuador suscribió la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989); conforme a esta Convención, el Ecuador debe asumir el compromiso de “adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención...”¹. La Convención y la Constitución del Ecuador están basadas en la Doctrina de protección integral, en la que se considera a los niños/as como sujetos de derechos. El hecho de ser *sujetos de derecho* significa “tener garantías y obligaciones en igualdad de condiciones que los otros miembros de la sociedad; en otras palabras, significa ser un ciudadano” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:18).

la ciudadanía, para un niño o niña, no es únicamente un conjunto de definiciones legales; ser ciudadano implica que los ecuatorianos y ecuatorianas, de todas las edades y orígenes, veamos a los niños, niñas y jóvenes como co-ciudadanos, como personas cuya contribución personal es apreciada y estimulada en todos los ámbitos de nuestra sociedad (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:18).

Esta ciudadanía conlleva a establecer una participación en la vida colectiva, en que niños y niñas puedan acceder a construir sus oportunidades de vida en forma similar a los adultos, “ser ciudadano implica que sus cualidades individuales, sus necesidades y sus derechos

sean reconocidos y respetados por quienes conviven con ellos y ellas en esta variedad de espacios” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:18). Esto se ratifica en el Código de la Niñez y Adolescencia, vigente desde julio del 2003, en que todo niño, niña o adolescente es sujeto de derechos; el Código señala que:

la sociedad ecuatoriana asumió la responsabilidad de garantizar a todos sus niños y niñas, independientemente de su origen, el derecho a sobrevivir, desarrollar a plenitud sus capacidades, ser escuchados y participar en la construcción de su futuro. El concepto de derechos implica el reconocimiento y respeto de las competencias de los niños, niñas y adolescentes, de su voz, capacidad de decisión, potencial creativo y energía para participar en la vida social (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:16) (en la que el Estado, las familias y las demás instituciones sociales aseguren las condiciones necesarias para que se cumplan los derechos).

La nueva visión de los niños y niñas como sujetos de derecho cambia la imagen de la niñez del siglo anterior, que correspondía a:

un estado de vida diferente y secundario al de los adultos: una etapa transitoria en la cual el niño o niña debía no solo crecer sino “formarse” antes de adquirir las prerrogativas del mundo adulto ... la niñez constituía un mundo aparte, muchas veces aislado, cuya comunicación con los adultos era mediada por la autoridad y la disciplina ... Los adultos controlaban el acceso a la información y las relaciones de los niños; transmitiendo sus valores y visión del mundo a las nuevas generaciones (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:16).

Esa concepción de “niñez” como edad, que requería “protección y formación”, marcaba las acciones privadas y públicas que se dirigían a la niñez: “Las imágenes sociales se construyeron en torno a aspectos de la vida pública como salud, educación, legislación y asistencia social; es decir, basándose en las necesidades y problemas de la niñez y de los agentes encargados de su satisfacción y solución”. (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:17). De esta forma la niñez fue objeto de atención pública siempre vinculándola con la figura materna, viendo a la madre como centro de intervención para asegurar el crecimiento integral del niño. Bajo esta visión se adoptan una serie de políticas en un contexto de asistencialismo y no como sujeción de derechos; en la que la niñez aparece en “situación de despro-

tección y desamparo: una víctima más de la pobreza ... los niños eran considerados un grupo especial y vulnerable que requería cuidado y apoyo” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:31,32), de tal forma que al niño se lo miraba como un individuo que necesitaba ayuda y no como un ser sujeto de derechos.

En los últimos años se visualizan cambios en los modelos de atención, en los que se ve al niño/a como un individuo con múltiples necesidades; con varios espacios de participación: en los hogares, comunidad, escuela o colegio, en los gobiernos locales; sin embargo esta participación muchas veces no se da o resulta insuficiente. Cuando se dé una aceptación de que los/as niños/as y jóvenes tienen voz, opiniones e intereses propios, así como espacios en la toma de decisiones, el rol que ellos tengan en sus comunidades será distinto.

Papel del Estado y fallas de mercado

Como se mencionó anteriormente, la base teórica de la que se partirá para la presente investigación abordará una breve descripción de la Economía del Bienestar, luego se hablará del papel del Estado y las fallas de mercado, seguido de los cuasimercados y la teoría de la agencia.

Economía del bienestar / optimalidad en el sentido de Pareto

Cuando se analizan los programas públicos se consideran básicamente dos aspectos, por un lado la eficiencia económica y por otro las consecuencias distributivas; los poderes públicos por lo general realizan evaluaciones de los programas en función de su influencia en los índices de pobreza; sin embargo, hay que considerar que “las decisiones económicas del gobierno en su mayoría benefician a unas personas y perjudican a otras, a veces hay algunas que benefician a todas sin perjudicar a ninguna. Esas decisiones se denominan **mejoras en el sentido de Pareto**” (Stiglitz 1986:60). Se debe señalar además que la “eficiencia económica” hace referencia al mejor uso de los recursos de los agentes económicos, “un sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos, haciendo máximo el bienestar de los individuos” (Albi 2004:50); por lo que la eficiencia requiere en primera instancia producir eficientemente y distribuir lo producido conforme las preferencias

de los individuos; de tal forma que es necesaria una eficiencia en la producción² y una eficiencia en el consumo³.

“Una asignación de los recursos es óptima en el sentido de Pareto o eficiente en el sentido de Pareto, cuando no puede cambiarse sin que se perjudique, al menos, a una persona” (Stiglitz 1986:60,61). El criterio de la optimalidad de Pareto se caracteriza por ser *individualista* en dos sentidos, por un lado solo preocupa el bienestar de cada persona y no el bienestar relativo de las diferentes personas, (no preocupa explícitamente la desigualdad), “la unidad básica de referencia es el individuo. Son los individuos los sujetos activos de los procesos de asignación de recursos, y sólo en función de sus preferencias cabe juzgar qué asignaciones alternativas son las mejores” (Albi 2004:49). Una gran limitación del principio de Pareto radica en el hecho de que no da ninguna orientación en lo que se refiere a la distribución de la renta.

Existen ciertos programas de gobierno que no pueden evaluarse sobre criterios individualistas, pues los cambios que generan las políticas frecuentemente son complejos, “las compensaciones que permitirían que un cambio de política fuera una mejora en el sentido de Pareto no se efectúan porque suele ser difícil identificar, o bien quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores, o bien cuáles son las magnitudes de sus ganancias y sus pérdidas” (Stiglitz 1986:71).

Según la teoría Utilitarista el bienestar de la sociedad corresponde a la suma de las utilidades de todos sus miembros, de tal forma que la sociedad únicamente aceptaría una reducción de la utilidad de la persona pobre solamente si fuera mayor la utilidad de la persona rica. En el utilitarismo es valorado de la misma forma el incremento de la utilidad de cualquier persona, se “sostiene que si las personas que ya están mejor situadas obtienen una ganancia compensatoria suficientemente grande, merece la pena aumentar aún más su bienestar” (Stiglitz 1986:81).

John Rawls, por su parte manifiesta que ningún aumento del bienestar del rico puede compensar una reducción del bienestar del pobre. Para Rawls “el bienestar de la sociedad sólo depende del bienestar de la persona que se encuentre en peor situación; la sociedad está mejor si se mejora el bienestar de esa persona, pero no gana nada si se mejora el de otras” (Stiglitz 1986:80). Mediante una función social de bienestar rawlsiana se podría continuar transfiriendo recursos del rico

al pobre mientras se pueda mejorar la situación del pobre. A pesar de la posición de Rawls, ésta no es la más igualitaria.

Los dos *teoremas fundamentales de la Economía del Bienestar* sostienen que:

1. Los mercados competitivos asignan los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto.
2. Una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea la correcta.

En cuanto al primer teorema, una economía es óptima en el sentido de Pareto cuando no es posible mejorar el bienestar de una persona sin que se empeore el bienestar de otra persona; en cuanto al segundo teorema del bienestar, se “afirma que si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que dejemos de utilizarlo. Lo único que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo” (Stiglitz 1986:94). De tal forma que “aparte de este principio de <eficiencia>, existe otra justificación económica para la acción colectiva que no está relacionada con fallas en el funcionamiento técnico del sistema de mercado ... surge del rechazo de la sociedad al modo en que el sistema de mercado distribuye el ingreso” (Haveman 1970:57).

Papel del Estado

El gasto público que realiza el Estado representa un alto valor de los presupuestos estatales y es de gran importancia para la política social de los países. Se distingue en la mayoría de países un tipo de economía mixta, en la que muchas actividades económicas son realizadas por el sector privado y otras por el Estado. El sector público puede ejercer influencia sobre el sector privado a través de reglamentaciones, determinación de impuestos o subsidios, entre otros.

Se evidenció que “entre la Gran Depresión (década de 1930) y principios de los años 60, los economistas (y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas” (Stiglitz 1986:5), de ahí que los gobiernos asumieron un rol más activo con el fin de estabilizar el nivel de activi-

dad económica y tratar de superar problemas como el desempleo, la pobreza, la falta de condiciones de seguridad social; con tal objeto se implementó mecanismos como “subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos ... este conjunto de programas constituye lo que en Estados Unidos se conoce con el nombre de “New Deal” (Stiglitz 1986:6).

Posteriormente, se han impulsado otros programas de lucha contra la pobreza que no han logrado erradicar los problemas y que, en lugar de solventar ciertas insuficiencias de la economía del mercado, han generado efectos diferentes a los planteados inicialmente, por ejemplo, “se ha afirmado que muchos programas de asistencia social han contribuido a destruir familias y a fomentar una actitud de dependencia entre sus beneficiarios” (Stiglitz 1986:7).

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad se distingue la existencia de economías mixtas, en que la actividad económica es llevada adelante por la empresa privada y por el Estado. Cabe señalar que en el sector privado se evidencian limitaciones para satisfacer ciertas necesidades sociales básicas y justamente en el intento de corregir esos fallos en la economía, el papel del Estado ha aumentado, sin embargo el Estado no necesariamente tiene la solución para resolver estos fallos.

Según Stiglitz, quienes respaldan el sistema de empresa privada consideran que ésta permite realizar una asignación eficiente de los recursos. Desde 1776, Adam Smith afirmaba que “la competencia inducía a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público, como si fueran conducidos por una mano invisible” (Stiglitz 1986:91). Smith menciona que:

no era necesario recurrir ni al Estado ni a ningún sentimiento moral para hacer el bien... (sino que) se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo que redunde en su propio beneficio. El egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien y, por lo tanto, constituye una base más sólida para organizar la sociedad (Stiglitz 1986:93).

A pesar de estas posiciones, en los últimos años se evidencia que el mercado no logra funcionar tan bien como se plantea, por lo que se requiere la presencia del Estado, “la fundamentación económica de

la actividad del Estado se basó en las insuficiencias de funcionamiento del sistema de mercado... (por lo que) era necesaria la acción oficial para corregir o mitigar las consecuencias del fracaso del mercado” (Haveman 1970:57).

Para Stiglitz, una de las principales funciones que tiene la administración pública es la delimitación del marco legal en que tienen lugar las transacciones económicas; a las restantes actividades las divide en tres categorías: “a) la producción de bienes y servicios y la regulación de la economía; b) la compra de bienes y servicios (como cualquier “consumidor”); c) la redistribución de la renta, es decir la transferencia de recursos económicos a determinados grupos o individuos” (Stiglitz 1986:28).

Otras posiciones sostienen que el Estado interviene en la economía a través de la legislación (marco legal básico), de la regulación (en especial cuando la información es imperfecta), de la provisión de bienes y servicios y de su financiación (impuestos o subvenciones) y de las transferencias de renta que se asocian a las políticas redistributivas. “La intervención pública en la producción de bienes y servicios puede realizarse de dos formas: directamente, mediante producción pública, e indirectamente, a través de producción privada, combinada en este caso con financiación y regulación públicas” (Albi 2004:62).

Por otra parte, la intervención del Estado no se da únicamente para desincentivar o prohibir ciertas actuaciones, sino para fomentar otras (por ejemplo la obligatoriedad de los padres de enviar a los hijos a la escuela).

La existencia de un fallo en el mercado no implica necesariamente que deba intervenir el Estado... Y si decide intervenir, producir directamente puede no ser el remedio adecuado. En lugar de intentar controlar directamente la producción, puede tratar de hacerlo indirectamente, bien regulándola, bien creando impuestos y subvenciones que induzcan a las empresas a actuar en aras del interés público (Stiglitz 1986:199).

En cuanto a los programas de atención infantil por ejemplo, con la incorporación del Programa Nuestros Niños, el Estado dejó de ser el proveedor directo del servicio para dar paso a otros actores públicos y privados (organizaciones ejecutoras) en la provisión del mismo.

El que el Estado realice una intervención directa, no le obliga a producir el bien por sí mismo, sino que puede adquirirlo al sector privado. Por otra parte, “el Estado puede intervenir a distancia, ofreciendo incentivos que intenten mejorar el funcionamiento de los mercados privados. Puede ofrecer estos incentivos directamente por medio de subvenciones, como en el caso de la agricultura, o indirectamente por medio del sistema tributario” (Stiglitz 2002:169). En el caso de que el Estado decidiera asumir la responsabilidad de la producción, queda pendiente determinar cómo se va a repartir lo producido, si se va a cobrar el bien o servicio a precio de mercado, o a un precio semejante al coste de producción.

El hecho de que el Estado decida, o bien producir él mismo un bien o un servicio, o bien comprarlo a empresas privadas, pero distribuirlo él, o bien que se produzca privadamente, con regulación del Estado, puede tener importantes repercusiones en los costes de producción y distribución del bien o servicio en cuestión (Stiglitz 2002:266).

En este marco, la intervención del Estado en los programas de atención infantil es imprescindible debido a las limitaciones que el mercado presenta para satisfacer la demanda existente de atención infantil; por otra parte, el Estado ha asumido una serie de compromisos nacionales e internacionales para velar por la población menor a 6 años, explicitadas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Código de la Niñez y Adolescencia y en Convenciones Internacionales, en los que se manifiesta la obligación del Estado de proteger, asegurar y garantizar el cumplimiento de los derechos de niños y adolescentes, impulsando su desarrollo integral.

Fallas del mercado

Si el mercado realizara una asignación eficiente, en la que productores y consumidores mantuvieran un sistema de precios que permita maximizar los beneficios y la utilidad, el papel del Estado se limitaría a definir una estructura legal e institucional para que el mercado funcione, así como cumpliría un papel en la redistribución de la renta (Albi 2004:59,60); sin embargo, el mercado por sí solo no puede mantener el funcionamiento adecuado de la economía, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado para ello.

Los fallos del mercado que justifican la intervención del Estado, según Stiglitz, son básicamente ocho, los primeros seis mencionan ciertas circunstancias en las que el mercado podría no ser eficiente en el sentido de Pareto y los otros dos cuando la economía podría ser eficiente en el sentido de Pareto.

1. Fallo de la competencia

Según la teoría económica, para que el mercado funcione conforme las libres fuerzas de la oferta y la demanda, debe existir competencia, un gran número de compradores y vendedores.

la competencia conduce a la eficiencia porque los individuos, cuando deciden qué cantidad deben producir de un determinado bien, igualan el beneficio marginal derivado del consumo de una unidad adicional y el coste marginal de comprarla, que es exactamente el precio que tienen que pagar; y las empresas, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el coste marginal de producir una unidad adicional (Stiglitz 1986:96).

Las funciones de la competencia hacen que⁴:

- La composición de la oferta esté determinada por la demanda (soberanía del consumidor).
- La competencia asigna los factores de producción acorde con las oportunidades más productivas de aprovechamiento (minimización de los costos totales de producción).
- Bajo la competencia, se dan las condiciones para la adaptación de la producción ante cambios en la demanda y en la tecnología de producción.
- La competencia impide la explotación monopólica u oligopólica.
- Incentiva innovaciones en el proceso productivo y en los productos.

Sin embargo, en la realidad la competencia no siempre se cumple, existen pocas empresas que dominan el mercado, se tiene la presencia de monopolios, muchos de los cuales han sido creados por el Estado, existen barreras a la entrada de nuevas empresas por los “rendimientos crecientes a escala”, entre otros. La competencia es esencial para que un mercado funcione en forma adecuada, para que las empresas traten de ser más eficientes en la producción de bienes y en la satis-

facción de los consumidores. “La competencia implica que las empresas que son eficientes y capaces de suministrar los tipos de bienes y de servicios que desean los consumidores crecen y se expanden, y las que son ineficientes decaen” (Stiglitz 1986:215).

2. Bienes públicos

Se presentan en la economía ciertos bienes que no son suministrados por el mercado, o si lo suministra lo hace en cantidades insuficientes; por lo que se requiere la intervención del Estado para suministrar estos bienes. “La incapacidad del sector privado para proveer eficientemente los bienes públicos da lugar a un fallo del mercado, y abre la posibilidad de que la intervención pública mejore la asignación competitiva” (Albi 2004:73).

Los bienes públicos tienen dos propiedades: la no rivalidad y la no exclusión; en cuanto a la primera, no cuesta nada que otra persona disfrute de las ventajas de un bien, si un individuo adicional disfruta del bien, éste tiene un coste marginal nulo; no afecta al consumo de los otros individuos. La segunda propiedad corresponde al hecho de que es difícil o imposible que se pueda impedir disfrutar del bien público; no es posible excluir a ninguna persona de los beneficios del bien.

Según la propiedad de no exclusión, por la cual es difícil impedir que una persona utilice los bienes; se presenta el *problema del polizón*, en que las personas que se benefician de los bienes tienen un incentivo para no pagarlos, esta “renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos” (Stiglitz 1986:124) se conoce como el “problema del polizón”; el Estado en estos casos debe ser quien suministre el bien, pues tiene el poder para obligar a los ciudadanos a pagar por el bien público, “cuando un bien es no excluible, la provisión privada es imposible, ya que no se puede evitar el consumo de quien no pague. Consecuentemente, lo que haría cualquier individuo racional sería no pagar por el bien público, consumiendo a coste cero la cantidad pagada por el resto” (Albi 2004:73).

Cabe señalar que los “bienes públicos”, en ocasiones pueden ser suministrados por empresas privadas, sin embargo se considera que la provisión pública resulta más eficiente, además “como nadie puede ser

económicamente excluido de los beneficios de los bienes públicos cuando estos ya han sido producidos, las empresas privadas no tienen incentivos para producirlos y comercializarlos” (Haveman 1970:55). Se presentan dos ineficiencias en los casos de la provisión privada de los bienes públicos, la primera obedece al hecho de que si el bien se suministra por la empresa privada “ésta debe cobrar por su uso; y el precio que cobre disuadirá a los consumidores de utilizarlo. Por lo tanto, los bienes públicos se subutilizan cuando son suministrados por empresas privadas” (Stiglitz 1986:129); la segunda ineficiencia consiste en que si se suministra el bien, es posible que este suministro se dé en una cantidad pequeña.

Se distinguen también los bienes mixtos que son bienes privados, prestados en forma gratuita por el sector público, por ejemplo campañas de vacunación en las que los beneficiarios no solo son los vacunados, sino los no vacunados que se protegen de un eventual contagio; de tal forma que la vacunación constituye un bien privado para quienes se vacunan y un bien público para los demás (Macón 2002:34); lo mismo ocurre con la educación, que es un bien privado que presenta las características de rivalidad y exclusión para los educandos, pero a la vez es también un bien público al beneficiar al resto de la sociedad por tener individuos con una mejor formación.

3. Externalidades

A pesar de la existencia de competencia, el mercado puede producir muchos bienes de un tipo y pocos de otros, y una de las razones de esto se debe a las **externalidades**, que se dan cuando una persona o empresa realiza una actividad que afecta directamente a otras, y por la que no paga ni recibe ninguna compensación; las externalidades no son solo negativas (cuando generan costos como la contaminación), sino también positivas (cuando generan beneficios como los inventos). La existencia de externalidades impide que el mercado asigne los recursos eficientemente, por lo que “cuando en el mundo real se presentan efectos externos significativos, la acción colectiva, generalmente emprendida por el Estado, se hace indispensable para asegurar un funcionamiento eficiente” (Haveman 1970:51).

Los gobiernos adoptan diferentes medidas frente a las externalidades, en especial cuando se presentan externalidades negativas,

por ejemplo frente a la contaminación se imponen niveles máximos de emisión de contaminación, se la regula o se impone sanciones a través del sistema de precios; a la vez se retribuye a las externalidades positivas, con lo que se logra que los individuos visualicen los costos y beneficios que otros generan. El Estado interviene a través de imposiciones de cargas (impuestos) a quien genera costos externos o a su vez de pagos o subsidios a quien produce beneficios externos, “corregir o <internalizar> una externalidad es lograr que los precios reflejen todos los costes y beneficios marginales de una actividad, tanto internos o privados como externos, de forma que la actividad generadora de externalidades se ajuste a su nivel eficiente” (Albi 2004:80).

4. Mercados incompletos

“Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo en el mercado” (Stiglitz 1986:109); a esta situación se le denomina mercados incompletos; un mercado completo se da cuando se suministra todos los bienes y servicios con un costo menor al precio que los individuos tienen la disposición de pagar. (Por ejemplo, el mercado no genera un seguro para ciertos riesgos que enfrentan los individuos). Puede existir muchos motivos para que el sector privado no suministre ciertos bienes y servicios, entre los cuales están: altos costos de transacción, baja posibilidad de acceso al crédito, riesgo de devolución de los créditos, entre otros.

5. Fallos de la información

El Estado interviene en algunas actividades en la economía debido a que “los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo demasiada poca información” (Stiglitz 1986:111). La intervención del Estado ante fallas de información es muy importante pues el sector privado con frecuencia suministra información insuficiente; la información es considerada como un bien público, pues el suministrar la información a una persona adicional no implica reducir la cantidad de información que tienen otras.

6. El paro, la inflación y el desequilibrio

Uno de los mayores fallos del mercado lo constituyen los altos grados de desempleo que se dan en forma periódica, a pesar de que uno de los principios del libre mercado, es la regulación automática de las fuerzas del mercado, capaces de llevar a la economía a niveles de pleno empleo. Por lo que el Estado interviene tratando de evitar las grandes fluctuaciones de la actividad económica “una de las manifestaciones más patentes de las limitaciones del mercado en la asignación eficiente de los recursos es la existencia de desempleo y atraso económico” (Albi 2004:106).

Luego de que se ha identificado un fallo en el mercado, el Estado puede actuar de distintas formas, las que se dividen en tres categorías: “la producción pública; la producción privada, con impuestos y subvenciones destinados a fomentar las actividades que el Estado desea fomentar y desalentar las que desea desalentar, y la producción privada con regulación estatal, encaminada a garantizar que las empresas actúen de la forma que se desea” (Stiglitz 1986: 264).

Los fallos de mercado no son mutuamente excluyentes, por ejemplo la existencia de mercados incompletos obedecen a problemas de información, o las externalidades a la presencia de mercados incompletos. Las seis causas de los fallos de mercado no permiten que la economía sea eficiente sin la intervención del Estado. Estas fallas de mercado se visualizan en cuanto a la provisión del servicio de atención infantil, donde existen limitaciones para acceder a servicios de atención privado por la falta de capacidad de pago de la población, especialmente la de menores ingresos, o por la falta de unidades de atención a nivel nacional en especial en las zonas rurales, por lo que el Estado a través de sus instituciones debe ofrecer el servicio de atención infantil, con el fin de cumplir con sus obligaciones y compromisos nacionales e internacionales de velar por el desarrollo integral de los niños y niñas.

La economía de mercado por si sola no es óptima en el sentido de Pareto debido a la presencia de las fallas del mercado, por lo que es necesaria la intervención del Estado; y a pesar de que el mercado fuera eficiente en el sentido de Pareto, hay dos razones que justifican su intervención:

En primer lugar, el mercado competitivo puede dar lugar a una distribución de la renta que no sea deseable desde el punto de vista social, y, en segundo lugar, hay quienes creen que los individuos, aun cuando estén bien informados, no juzgan correctamente los bienes que consumen, lo que justifica las reglamentaciones que restringen el consumo de algunos bienes y la provisión pública de otros, llamados preferentes. (Stiglitz 1986: 117). (Los bienes preferentes son aquellos que el Estado obliga a consumirlos o fomenta su consumo, por ejemplo: cinturones de seguridad, educación básica).

Se debe tomar en cuenta que “el hecho de que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto no nos dice nada sobre la distribución de la renta; los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual y dejar a algunas personas unos recursos insuficientes para vivir” (Stiglitz 1986: 113), por lo que una de las principales actividades del Estado es la redistribución de la renta, a través de los programas sociales de transferencias entre los que se incluyen los programas de atención infantil, que a más de promover el desarrollo integral de los niños y niñas, constituyen un mecanismo de apoyo a la economía de los hogares, pues facilita la inserción de la mujer al mercado laboral.

El segundo aspecto que justifica la intervención del Estado en una economía óptima en el sentido de Pareto son los bienes preferentes, que son bienes especialmente privados “que por decisiones exclusivamente políticas, son seleccionados para ser prestados por el sector público, a menudo por razones de distribución del ingreso” (Macón 2002:34), o por el temor de que el individuo no actúe en función de su propio interés “muchas personas creen que evaluar el bienestar de cada individuo de acuerdo con sus propias percepciones ... es un criterio inapropiado o inadecuado para juzgar el bienestar, ya que los consumidores pueden tomar decisiones “malas”, aun cuando posean una información completa” (Stiglitz 1986: 114), se considera en estos casos, en que se asume que los consumidores no hacen lo que más les conviene, el Estado debería intervenir. De tal forma que, si no existieran fallos de mercado ni bienes preferentes, el Estado debería ocuparse únicamente de la distribución de la renta, mientras que la empresa privada podría garantizar el uso eficiente de los recursos (según los defensores del mercado).

Provisión de bienes públicos y privados

La provisión de bienes públicos es determinada por el proceso político, mientras que la provisión de bienes privados lo determina las fuerzas del mercado.

La economía de mercado proporciona un método sencillo y eficaz para determinar el nivel de producción de los bienes privados: el sistema de precios. Ofrece incentivos a las empresas para que produzcan los bienes que son deseados y sienta las bases para asignar los bienes que se producen a los diferentes consumidores (Stiglitz 1986: 156).

En cuanto a los recursos del sector público, las decisiones de asignación se toman en forma distinta; “los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos” (Stiglitz 1986: 157), la idea de la votación del parlamentario, lleva implícita las opiniones de los electores y no únicamente las suyas propias, lo que implica que en primera instancia se debe determinar las prioridades de los electores y luego asignar un peso a cada prioridad.

Una persona que va a tomar una decisión privada conoce sus propias preferencias, mientras que la persona que debe tomar una decisión pública debe averiguar las preferencias de los individuos en “cuyo nombre” toma la decisión (esta es una diferencia entre la asignación pública y privada). A pesar de que las personas sean honestas en cuanto a sus preferencias, el político debe contar con toda la información necesaria que le permita tomar una decisión. En el mercado privado las decisiones son tomadas individualmente, mientras que en el sector público las decisiones se toman en forma colectiva.

La mayor parte de actividades productivas que realiza el Estado se relaciona con la provisión pública de bienes públicos y privados, pero es necesario considerar la conveniencia de que el Estado produzca un bien y de que también lo suministre. “La razón básica por la que algunos son partidarios de que el Estado participe activamente en la producción reside en la opinión de que las empresas privadas persiguen objetivos que no son compatibles con el interés nacional” (Stiglitz 1986: 198); sin embargo, una de las mayores críticas a la participación del Estado, es que resulta menos eficiente.

El Estado a su vez, puede decidir los bienes públicos que se van a producir y aquellos que no, los mismos que generan ciertos beneficios a determinados individuos y a otros no; existen también procesos en que se deben tomar decisiones colectivas, que involucran a la sociedad en su conjunto; éstas decisiones son más difíciles de tomar ya que los individuos pueden mantener opiniones distintas sobre lo que consideran deseable.

Se presentan como diferencias entre la empresa pública y la privada, que la empresa pública no debe preocuparse por eventuales *quiebras*, ni por aspectos relativos a la *competencia*, la quiebra limita las pérdidas sociales que podría generar una gestión ineficiente en una empresa privada, impone restricciones presupuestarias a las empresas; sin embargo las empresas públicas con frecuencia presentan grandes déficits por largos periodos. En cuanto a la competencia, no existe competencia entre las empresas públicas, por lo que los individuos no tienen la capacidad de elegir. Otra de las diferencias que existe entre la empresa privada y la pública se debe a la estructura de incentivos que presentan los trabajadores. No existe en la empresa pública estructuras retributivas que se vinculen con los beneficios, como se da en la empresa privada; y por otra parte, en la empresa pública existe mayor estabilidad en el empleo, que en la empresa privada, lo que demanda menor presión para los trabajadores. Las instituciones públicas por lo general tienen varios objetivos que se asocian a consideraciones distributivas, mientras que la empresa privada tiene como principal objetivo la maximización del beneficio.

Programas públicos

Los programas públicos benefician a las personas en distintas formas, pero es difícil determinar con claridad quién resulta beneficiado en realidad; es importante conocer cómo estos programas inciden en los distintos grupos sociales, los mismos que pueden verse afectados en forma diferente de un programa a otro. En este sentido, los gobiernos por lo general, buscan que los programas públicos generen mayores beneficios a los pobres que a los ricos, considerando los efectos distributivos que puedan generar. Al considerar por ejemplo un programa público de asistencia médica para los ancianos, si bien los ancianos

son los beneficiarios, pero también lo son sus familias, pues el Estado sustituye en cierta forma el dinero que deberían aportar las familias de los ancianos para su cuidado, por lo que los hijos también resultan beneficiados; lo mismo ocurre en los programas públicos de vivienda, en que la subvención que el Estado entrega para que los pobres adquieran viviendas, se traduce en un aumento de los precios de los inmuebles, por lo que los beneficiarios finales son los propietarios de las viviendas y no a quienes iba direccionada la ayuda; en los programas de atención infantil si bien los beneficiarios son los niños y las niñas, pero también resultan beneficiados sus padres por cuanto pueden incorporarse al mercado laboral en mejores condiciones, y dejan de pagar un aporte económico por el cuidado de sus hijos, dejando el mismo a los centros de atención infantil.

El Estado mantiene sus programas públicos mediante la asistencia en efectivo o a través de combinaciones entre pago en efectivo y ayuda en especie, sin embargo esta última modalidad es criticada según Stiglitz por las siguientes razones:

1. Resulta caro desde el punto de vista administrativo el mantener los programas, pues existen una serie de procedimientos que deben cumplirse, desde determinar si los individuos reúnen los requisitos necesarios para acceder a los programas como la ejecución de ellos en sí mismo; además hay que considerar que los programas se basan especialmente en la renta de los individuos y se focalizan hacia determinados sectores.
2. Genera ineficiencia en la asignación de recursos cuando hay un efecto sustitución.
3. No es adecuado que el Estado distorsione las decisiones de consumo de los individuos.

Otras posiciones sobre las prestaciones de asistencia social en especie sostienen que esos tipos de programas son paternalistas, “si las subvenciones en especie alteran de hecho la conducta de los individuos en comparación con la que tendrían en un sistema de transferencias, generan una ineficiencia; es decir, podrían lograrse los mismos niveles de utilidad con un coste menor para el Estado” (Stiglitz 1986: 393,394), sin embargo lo que busca el Estado es asegurar que el dinero que se transfiere se destine a usos adecuados como alimentos, vivienda, medicinas. Esta asistencia específica en relación a los programas generales

puede ser mejor para los objetivos de redistribución de la renta, y para una menor pérdida de eficiencia.

Como se mencionó anteriormente, el Estado ha ido incorporando nuevos mecanismos al rol tradicional que cumplía, en este marco tienen lugar los cuasimercados, los mismos que involucran ciertos cambios de la función de provisión y asignación de recursos, que se detallarán a continuación.

Los cuasimercados

En el Estado de Bienestar, los servicios de seguridad social, educación, salud, vivienda y cuidado social, eran producidos, focalizados y distribuidos a través del Estado; estos servicios se ofrecían en forma gratuita, lo que limitaba la competitividad que podía darse en la búsqueda de un mayor número de clientes, al igual que en la implementación de incentivos que aumenten la producción; de esta forma se presentan ineficiencias en los servicios públicos y se deja de responder a las necesidades de los individuos, por lo que se hace necesario introducir una serie de reformas, la mayoría de las cuales se basa en la incorporación de competencia en la provisión del servicio.

De tal forma que el Estado como único oferente del servicio de bienestar a través de la provisión estatal es reemplazado por un sistema de proveedores independientes que compiten entre sí. Y es justamente en este contexto y ante las dificultades del sector público por cubrir eficientemente las demandas de servicios, en que se conduce a la población hacia el sector privado en busca de soluciones, bajo la idea y reconocimiento de ciertos beneficios del sector privado como incentivo para reducir costos, aumento de la producción y estímulo a la innovación, (sin embargo cabe señalar que la empresa privada responde a una demanda efectiva y no a metas sociales o colectivas).

En este contexto, durante 1988 y 1989 se introdujeron en Inglaterra, una serie de reformas en el Estado de bienestar, en el que cambiaba el sistema de provisión del servicio; las reformas involucraban una descentralización en la toma de decisiones y la incorporación de la competencia en la provisión (Le Grand 1993:3), la provisión estatal era reemplazada por un sistema de proveedores independientes que competían con otros. En un mercado en el que existe competencia, los

usuarios de un servicio con el que no estén conformes pueden señalar su inconformidad y terminar con ese tipo de servicio. El mecanismo de financiamiento también cambiaba, en algunos casos un agente del Estado centralizado podía continuar actuando como comprador principal, en otros casos un voucher era dado directamente al usuario potencial o surgían los agentes que actuaban a nombre del principal, de esta forma se asignaba el presupuesto estableciendo competencia entre los proveedores (Le Grand 1993:3).

Los primeros cambios se dieron en la educación primaria y secundaria, como parte de la Reforma de Educación de 1988⁵ (en que se incorporaba la opción de que los padres escojan dentro de ciertos límites la escuela a la que podían enviar a sus hijos; de tal forma que la cantidad de recursos que una escuela recibía dependía del número de alumnos que tuviera); también se realizaron reformas al servicio de salud, (las unidades proveedoras eran de dos clases: “unidades manejadas directamente” por autoridades de salud y los *trusts* que eran independientes al control directo de la autoridad). Se presentaron además los cuasimercados en los *community care* (cuidados comunitarios) y en el desarrollo de viviendas. Por lo general en los casos de autoridades de salud, los departamentos de servicio social local redujeron su rol de proveedores, comprando los servicios de cuidado comunitario a proveedores independientes. En ocasiones los presupuestos de compra de servicios de cuidado se asignaban a los *care-managers*, que podían determinar para cada cliente un paquete de servicios de cuidado, a su vez, éstos consideraban ofertas de organizaciones competitivas que podían ser públicas, voluntarias o del sector privado.

De esta forma se van incorporando los cuasimercados en las áreas de educación, salud, cuidado comunitario y vivienda, aunque se podrían dar en otras áreas de bienestar como educación superior y seguridad social. Además se evidencia el cambio de un Estado comprador y proveedor a un Estado solo comprador; en el que el servicio de bienestar puede ser ofertado por agencias semi-independientes, las escuelas podrían competir por fondos estatales por niños, las universidades podrían competir por estudiantes, y los hospitales podrían competir por pacientes. Esta situación se refleja en el país en los programas de atención infantil, que con la implementación del mecanismo de “subasta de recursos” muchas organizaciones de carácter público y privado se incorporaron a proveer el servicio.

Otra aplicación de la idea de cuasimercados se puede aplicar al cuidado infantil, como lo menciona Julian Le Grand:

Patricia Hewitt sugirió aplicar la idea de voucher al cuidado de los niños de bajo cinco años. El voucher podría ser dado a cada padre al final de su período de licencia paternal (para gastarlo en la provisión de cuidado del niño). El valor del voucher podría ser alto para padres solteros y para niños con necesidades especiales (Le Grand 1993:8).

Cabe señalar, que en los cuasimercados, el gobierno continúa financiando el servicio público, pero deja de ser el agente que brinda el servicio, se busca salir de los servicios no eficientes hacia los eficientes, basado en el interés de los individuos por el servicio que demandan.

En los programas de atención infantil, en el caso de estudio, se puede observar que la función monopolista de provisión del servicio que era dado por el Estado, va cambiando mediante la incorporación de nuevos actores públicos y privados que también proveen el servicio en igualdad de condiciones, introduciéndose de esta forma elementos de competencia entre ellos; por otra parte el sistema de asignación de recursos también cambia, si bien no se acoge el sistema de vouchers, pero se acude a otros mecanismos como la “subasta de recursos” en que las organizaciones compiten para tener parte de esa asignación.

Características de los cuasimercados

Como se mencionó anteriormente, los cuasimercados son mercados en que se reemplaza al proveedor estatal monopolístico por competidores independientes. Son “cuasi” porque difieren de los mercados convencionales en varias formas, estas diferencias se dan por el lado de la oferta y la demanda (Le Grand 1993:10).

Por el *lado de la oferta*, igual que en los mercados convencionales, se presenta competencia entre empresas productivas u ofertantes del servicio; se dan instituciones independientes (escuelas, universidades, hospitales, asociaciones de vivienda) que compiten por los clientes. Sin embargo, en contraste a los mercados convencionales, estas organizaciones no necesariamente buscan maximizar sus ganancias, ni son solamente privadas.

Por el *lado de la demanda*, los consumidores en un cuasimercado no expresan su poder adquisitivo en términos de dinero, en su lu-

gar adoptan otros mecanismos como los vouchers por ejemplo; que se destinan a la compra de un servicio específico asignado al usuario. Cabe señalar que en muchos casos el usuario no realiza la elección de decisión de compra por sí mismo, sino que por él lo realiza un tercero (o agente).

La eficiencia del mercado requiere que los consumidores estén bien informados, y que puedan ejercer su poder de elección entre varios proveedores. A la vez se considera a la competencia como un aspecto que permite mejorar el bienestar social, porque obliga a los productores a competir.

En el marco de los cuasimercados se analizan cuatro aspectos (Le Grand 1993:14): *efficiency*, *responsiveness*, *choice and equity* (eficiencia, sensibilidad, selección y equidad).

Eficiencia

En cuanto a la eficiencia, hay dos conceptos que deben tomarse en cuenta, el primero se refiere al costo de provisión del servicio, se parte de la idea de que un servicio es más eficaz que otro si minimiza el costo total del servicio entregado, sin embargo esta definición ignora cualquier otro costo, y aparece como aislada a la cantidad o calidad del servicio involucrado. “A un bajo costo el servicio podría ser de baja calidad y bajo volumen” (Le Grand 1993:14,15), y podría generar un reducido nivel de beneficio a la gente que lo utiliza.

Un segundo concepto de eficiencia, se refiere a la eficiencia productiva, en la que se relaciona el costo de un servicio con la cantidad y calidad del servicio proveído. Para que el proveedor sea eficiente debe buscar minimizar el costo de provisión dado por cierta cantidad y calidad de un servicio, pero contrapuesto a la visión anterior en la que un bajo costo de operación entregado por una baja cantidad y calidad del servicio se traduzca en un bajo beneficio para el usuario; lo que sería menos eficiente productivamente que un sistema más caro, que brinde un servicio de alta cantidad y calidad al usuario (Le Grand 1993:15).

Responsiveness / sensibilidad

Una de las críticas al sistema de bienestar tradicional, es el hecho de estar alejado de las preocupaciones o necesidades de los clien-

tes; en muchas ocasiones los burócratas están más interesados en mejorar sus condiciones de trabajo, siguiendo para ello su agenda política y presupuestaria. Las reformas realizadas, así como la implementación de los cuasi-mercados buscan mejorar la provisión de los servicios, de tal forma que éstos respondan con flexibilidad y sensibilidad a las necesidades de los individuos. “Responsiveness (Sensibilidad) puede ser visto como una parte de la calidad del servicio y es un factor determinante del nivel de beneficio, podría emerger con la definición de eficiencia productiva para producir” (Le Grand 1993:16).

Selección

La selección es un aspecto muy importante para la toma de decisiones, en torno a este concepto se presentan dos ámbitos; el primero, vinculado a quien realiza la elección; y el segundo, en el que hay una distinción entre la elección de un servicio y la elección del proveedor. La elección de un servicio se refiere a la selección entre las clases de servicios recibidos por el cliente, y la elección del proveedor concierne a la elección entre ciertos proveedores que ofrecen el mismo servicio.

La elección puede justificarse en dos formas, como *fin* o como *instrumento* para alcanzar otros fines, por lo que es deseable que la gente sea libre de hacer las elecciones sobre los servicios que recibe, lo que ejerce influencia sobre la adopción de las políticas.

Equidad

La equidad es un concepto sujeto a muchas interpretaciones en política, que casi no aparece como un objetivo de reforma política del cuasi-mercado, por la consideración de que la equidad no necesariamente es una alta prioridad.

Condiciones necesarias para el éxito de los cuasimercados

Con el objeto de que las reformas que se implementen, aumenten la eficiencia, sean sensibles a los requerimientos de los usuarios y den la opción de elección a los consumidores, se requiere de ciertas condiciones relativas a: la “estructura del mercado, información, costos

de transacción e incertidumbre, motivación y cream-skimming” (Le Grand 1993:19).

En cuanto a la *estructura de mercado*, para que un servicio ofrecido por un mercado convencional sea eficiente, responda a los requerimientos de los usuarios y ofrezca la capacidad de elección; el mercado debe ser competitivo; de tal manera que existan muchos proveedores y compradores, incapaces de influenciar en el precio. Los problemas que podrían darse por la pérdida de competencia entre proveedores en un cuasimercado, es que un solo proveedor dominante podría usar su poder de monopolio para subir los precios y bajar la cantidad y calidad de los servicios proveídos. Sin competencia no se responderá a las necesidades de los consumidores, ni se presentará la oportunidad de elección. “La principal restricción sobre la existencia de competencias en muchas áreas de los cuasi mercados concierne a las limitaciones en inversión de capital para unidades proveedoras” (Le Grand 1993:207). Por el lado de los compradores, la competencia entre ellos es necesaria para alcanzar la eficiencia, pues asegura que los recursos sean destinados conforme sus preferencias; con este fin las autoridades deben determinar los intereses de los usuarios, y tratar de encontrar estos intereses (Le Grand 1993:20).

Los precios que se establecen en los cuasimercados no se determinan directamente por la acción de la oferta y la demanda, la formación de precios no refleja las preferencias de los usuarios, a menos que las autoridades sean altamente sensibles a las necesidades de los consumidores, lo que sugiere que la participación de los usuarios en el proceso de toma de decisiones podría ser una precondition de un precio eficiente por el lado de la demanda.

En lo que respecta a la *información*, una importante condición para que un mercado opere eficientemente, es que todos los miembros del mercado tengan acceso a información completa, en especial sobre el costo y calidad del servicio. Los proveedores deben ser capaces de determinar los costos de sus actividades así como los precios adecuados; los compradores deben ser capaces de monitorear la calidad del servicio que compran, y limitar las oportunidades a los proveedores que reducen costos por baja calidad. La información exacta e independiente sobre la cantidad y calidad de los servicios proveídos, ayudará a prevenir comportamientos oportunistas de los proveedores (daño moral y selección adversa).

El monitoreo de la calidad es una parte esencial en el sistema del cuasimercado, pues los proveedores pueden adoptar lo que Williamson denomina “comportamiento oportunista”, explotando sus ventajas informacionales de reducir costos a expensas de la calidad (Le Grand 1993:25). Se presentan dos clases de comportamientos oportunistas: el daño moral y la selección adversa.

El daño moral ocurre cuando los proveedores ponen pocos recursos dentro de la provisión de un servicio que es consistente con los términos de su contrato ... y selección adversa ocurre cuando los proveedores poseen ciertas características que pueden afectar adversamente a la provisión de un servicio y que son conocidos por ellos pero que ellos no revelan al comprador (Le Grand 1993:25).

El comportamiento oportunista puede aumentar las dificultades que se presentan en la formulación de los contratos de los cuasimercados. Las brechas de información se presentan en diversas áreas, en la educación por ejemplo, los padres tienen acceso a información independiente sobre escuelas y sus elecciones pueden estar basadas en efectos y cambios en patrones de admisiones y no reflejar la real calidad de educación, en el área de la salud, los pacientes tienen grandes asimetrías de información respecto a sus condiciones médicas, en cuanto a la atención infantil, los padres no conocen la calidad de atención que se está dando a sus hijos en los centros infantiles. La eficiencia del mercado requiere que los consumidores estén bien informados y que puedan ejercer su poder de elección entre varios proveedores.

En cuanto a los *costos de transacción*, las transacciones que toman lugar en los cuasimercados, son por lo general más complejas y multidimensionales, por lo que los costos de transacción por los servicios de bienestar entregados son altos.

los costos de transacción son aquellos en los que incurre la empresa por realizar transacciones de mercado. Estos no solamente incluyen los eventuales pagos de comisiones a agentes que facilitan el contacto entre el comprador y el vendedor, sino muchos otros costos que a veces no son explícitos como por ejemplo el tiempo y el esfuerzo destinados a negociar y cerrar una transacción. Los costos de transacción se producen al exterior de la organización, es decir, en las transacciones con actores externos (Cobbaut 2003:55).

Como lo determina Oliver Williamson (Le Grand 1993:27) los costos de transacción pueden dividirse en dos clases: ex ante y ex post. Los costos de transacción ex ante se encuentran en el momento de la negociación de los acuerdos de intercambio, pueden considerar los aspectos que podrían generar riesgos, especificando las contingencias y reacciones posibles. Los costos de transacción ex post son los costos de monitoreo de los resultados de los intercambios luego de que las transacciones han tomado lugar, estos costos son mayores.

Los costos de transacción se hallan vinculados a una transacción determinada, aparecen como costos instrumentales frente a una transacción considerada como “principal”, (operan en forma simultánea como costos secundarios frente a una transacción y como principales frente a otra). Los cambios tecnológicos reducen los costos de transacción asociados al intercambio de mercado (Le Grand 1993:28), mientras que ante la presencia de incertidumbres, los costos de transacción pueden ser mayores. La incertidumbre y el riesgo son inevitables en el contexto de la vida económica.

Con respecto a la *motivación*, en los cuasimercados los proveedores se encuentran motivados por consideraciones financieras, mientras que la motivación de los compradores es alcanzar su bienestar y cumplir con sus intereses. En los cuasimercados se distingue el hecho de que los proveedores no necesariamente buscan maximizar sus beneficios, pues parte de ellos son organizaciones voluntarias, e instituciones públicas. Por otra parte, cabe señalar que no siempre los compradores y los usuarios son los mismos, por lo que los compradores deben estar motivados a seguir el bienestar de los usuarios; y en muchas ocasiones los usuarios no confían en las decisiones de compra.

En lo que respecta al *cream-skimming* en los mercados convencionales quienes reciben los servicios están determinados en gran parte por la capacidad de pagar estos servicios, sin embargo la capacidad de pago no está correlacionada con la necesidad, por lo que las asignaciones del mercado por lo general no son justas. No debe existir ningún incentivo para que los proveedores o compradores diferencien entre los usuarios, a favor de los más costosos, como pacientes enfermos crónicamente, personas ancianas, etc. (Le Grand 1993:32), con frecuencia el *cream-skimming* es un tema de selección adversa.

Sistema de vouchers

El sistema de vouchers, es una de las aplicaciones de los cuasimercados; en el que el Estado cambia su papel monopólico como proveedor para dar paso a otros competidores y donde se modifica la función de asignación financiera tradicional. En el caso del sistema de vouchers aplicado a la educación, a cada escuela se le da un voucher igual al valor del costo de un año de educación por niño; el voucher es presentado a la escuela seleccionada, ésta provee la educación y luego presenta el voucher al gobierno, para el posterior canje por dinero en efectivo (Le Grand 1989:198); cuando el valor de costo anual de educación es superior al valor del voucher, la diferencia es pagada por los padres. “Según este sistema, las escuelas públicas tendrían que competir directamente con las privadas. Tendrían que obtener sus ingresos convenciendo a los estudiantes de que acudieran a ellas, exactamente igual que harían las privadas” (Stiglitz 1986: 421). De acuerdo a este mecanismo, las escuelas exitosas podrían captar alumnos y los consecuentes fondos, mientras que las escuelas ineficientes perderían alumnos con la consiguiente pérdida de financiación, que en muchos de los casos las obligaría a cerrar.

La mayor objeción que se da al sistema de vouchers es el hecho que provoca “selectividad”; algunas escuelas podrían estar llenas de demanda de alumnado, mientras otras no, lo que conllevaría a que las escuelas empleen otros procedimientos como exámenes de ingreso u otros procesos de selección.

Según los críticos, crearía una sociedad más estratificada desde el punto de vista social y económico, en la que los hijos de los padres ricos y más educados irían a unas escuelas, y los hijos de los pobres y menos educados irían a otras, puesto que es difícil poner en práctica una normativa que garantice la ausencia de estratificación social (Stiglitz 1986: 421).

El esquema de vouchers da un poder económico a todos sus usuarios, “bajo este esquema, el poder de compra del rico y del pobre para la educación podría ser el mismo” (Le Grand 1989:203). La competencia que se generaría entre escuelas por atraer a más estudiantes haría que las escuelas sean más sensibles a las necesidades de los alumnos e introduzcan nuevas innovaciones en el proceso de enseñanza.

Se evidencia en estos procesos de selección que existen asimetrías de información, pues a pesar de que “los padres fueran correctamente informados, aún así no tomarían la decisión correcta sobre la educación de sus hijos, debido a que estarían poniendo sus propios intereses sobre los de los niños, ... los intereses de los niños no necesariamente coinciden con los intereses de la sociedad” (Le Grand 1989:200,201); de tal forma que se hace necesario incorporar ciertos estándares como por ejemplo un currículo nacional sobre las escuelas donde se especifique los diferentes aspectos educativos, para garantizar uniformidad entre ellas; además que es necesario implementar mecanismos de monitoreo y control sobre la calidad de la enseñanza. Según Le Grand en ocasiones los indicadores pueden ser sesgados, escuelas de zonas más ricas pueden tener mejores resultados no por un mejor nivel de educación, sino porque los alumnos tienen más apoyo de los padres.

En cuanto a los programas sociales de atención infantil, si bien en el país no se aplica directamente el sistema de vouchers, pero se han implementado reformas en cuanto a la participación del Estado, en que se destaca la presencia de competidores públicos y privados como proveedores del servicio, cabe señalar que el Estado se mantiene como financiador del servicio pero deja de ser el único agente que lo provee, dando paso a terceros, y con ello incorporando elementos de competencia, pero manteniendo el control y políticas.

Por otra parte, cambia la asignación de recursos y se da una separación entre el financiamiento y la oferta del servicio, esta situación se evidencia en la acción que realizó el Programa Nuestros Niños (y actualmente el Fondo de Desarrollo Infantil), en que se mantiene el financiamiento del Estado para la provisión del servicio, pero cambia el mecanismo de asignación, las organizaciones acreditadas, tanto de carácter público como privado tienen parte de la asignación presupuestaria, en base a un concurso competitivo previo, realizado entre ellas en igualdad de condiciones. Se puede observar además un cambio en la perspectiva de la provisión del servicio, ya no responde a una perspectiva de oferta, en la que la institución estatal determina el tipo de servicio y el lugar en que se lo proveerá, sino que se tiende a responder a la demanda mediante la diversificación del servicio conforme las necesidades locales de la región.

Paralelo al cambio de funciones que el Estado ha experimentado en mayor medida en los últimos años, se puede visualizar que ca-

da vez más en los programas sociales de atención, el beneficiario del programa no es quien finalmente toma la decisión para la provisión del servicio; sino que por él existe otra persona o personas que lo hacen, fenómeno que es explicado a través de la teoría de la agencia, la misma que será descrita a continuación.

Teoría de la agencia

En muchos programas sociales no son los clientes o beneficiarios por ellos mismos los que toman las decisiones de mercado, sino que es alguien más, por lo general, un miembro de la propia familia (o en ocasiones alguien de fuera) quien lo hace; a menudo el esposo decide la asignación básica de las finanzas de la familia (Le Grand 1989:197), los padres toman decisiones relativas a la educación de sus hijos, los hijos toman decisiones por sus padres en la vejez; sin que exista la garantía de que en la toma de decisiones, el que toma la decisión actúa en base al interés de la otra persona. Dentro de los servicios sociales se pueden dar múltiples relaciones entre el principal y el agente: “el público votante y los funcionarios del gobierno, los políticos y los burócratas, los ministerios y los funcionarios, los administradores y los médicos, los directores de escuelas y los maestros, los padres y las escuelas, los hospitales y el personal médico, los médicos y los pacientes” (Savodoff 1998:13).

En el caso de los servicios sociales especialmente de la educación y salud, la teoría de la agencia brinda instrumentos muy útiles para realizar el análisis bajo nuevas perspectivas, en que se incluyen aspectos como incentivos y mecanismos de rendición de cuentas. Bajo la teoría de la agencia el “principal” delega ciertas responsabilidades y funciones al “agente”, presentándose ciertos conflictos cuando: i) hay divergencia entre los objetivos del principal y del agente y si ii) el principal y el agente poseen distinta información sobre los hechos (información asimétrica) (Savodoff 1998:12). La información asimétrica repercute en la relación entre el principal y el agente; el principal no conoce el esfuerzo que el agente realiza o deja de realizar en el proceso. “En la práctica el agente puede adoptar comportamientos oportunistas, sirviendo sus propios intereses en detrimento de los intereses del principal” (Cobbaut 2003:33).

Se presentan tres limitaciones básicas en este proceso:

la primera es que el principal no siempre tiene la información que él o ella necesita para tomar decisiones acertadas ... la segunda consiste en que el principal no siempre puede observar las acciones del agente. Es muy costoso controlar a agentes que se encuentran dispersos en distintos lugares para cerciorarse de que estén acatando las órdenes del principal. La tercera radica en que el principal no siempre puede atribuir los resultados observados a las acciones de los agentes (Savedoff 1998:13).

Por otra parte, “el problema básico entre principal y agente puede verse agravado por la introducción de varios principales... un principal en particular no sólo está tratando de contratar un agente, sino que tiene que preocuparse por el impacto que pueden tener sobre el comportamiento del agente los otros principales” (Savedoff 1998:12). Un agente puede ser principal de otro agente; de tal forma que pueden darse diferentes relaciones principal-agente en cadena.

Para Savedoff, los sistemas de servicios sociales son muy complejos y en ellos se dan muchas relaciones entre el principal y el agente, presentándose distintos incentivos y grados de responsabilidad ante el público. El principal puede ofrecer incentivos y asumir ciertas responsabilidades, con lo cual el agente se siente en disposición de actuar en una forma acorde con los objetivos del principal (un incentivo para la mayor productividad del agente es la remuneración, un mayor salario según el número de clientes atendidos, estimulará a la institución a conseguir nuevos clientes). “El sistema de incentivos debe construirse de tal manera que persiguiendo su interés personal, el agente elija el comportamiento más favorable para el principal” (Cobbaut 2003:38).

En el caso del sistema educacional de Chile por ejemplo:

se establece que los fondos públicos se repartirán a las escuelas principalmente según la magnitud del estudiantado. Mientras más estudiantes tengan, más recursos se destinan. Por lo tanto, las escuelas tienen un incentivo para atraer estudiantes y retenerlos en su programa. Rinden cuentas en la medida en que los padres se guían por los resultados numéricos de las pruebas de desempeño escolar y por la reputación de la escuela, puesto que eligen una escuela entre otras sobre la base de lo que consideran un buen desempeño (Savedoff 1998:14).

Esta situación es aplicable a la atención infantil, en que se pueden incorporar criterios de competitividad en base a la eficiencia y

calidad de atención. Los incentivos son un aspecto muy importante en este análisis, pues si por ejemplo “el principal ofrece remunerar al agente sobre la base exclusiva de su productividad, este último siente un gran incentivo para incrementar su rendimiento” (Savedoff 1998:12).

Otra medida que el principal puede adoptar es “aumentar la rendición de cuentas del agente. Esto exige varias acciones conjuntas: la delegación de autoridad al agente, la generación de información sobre el rendimiento del agente (o sus actividades) y la asignación de una función supervisora a una entidad interesada” (Savedoff 1998:14). En este contexto, se pueden emplear pruebas estandarizadas que se usan para la medición del desempeño de las instituciones, así como el establecimiento de órganos coparticipativos, por ejemplo la constitución de “colegiados integrados por padres, maestros y representantes de la comunidad con la autoridad para auditar los gastos de la escuela, fijar el presupuesto local y manejar algunos asuntos relacionados con el personal” (Savedoff 1998:15).

También se podría incrementar la rendición de cuentas a través de la implementación de concursos, dados sobre el desempeño del participante, competencias entre proveedores de servicios, etc., (la rivalidad puede generar incentivos para la innovación y para aprender de otros, así como para premiar o sancionar el comportamiento del agente). “Al igual que en el caso de la competencia, cualquier sistema será más equitativo en la medida en que todos los posibles clientes tengan acceso a información sobre distintos servicios, la capacidad para evaluarla y los medios para actuar conforme a una decisión” (Savedoff 1998:18).

Por lo general las acciones de los individuos no se pueden observar con facilidad, por lo que el principal debe diseñar un esquema de incentivos en que coincidan los intereses del agente con los suyos; con este fin se establece entre el principal y el agente un contrato en el que se busca que el agente actúe conforme los intereses del principal, además se implementan mecanismos como garantías, bonos o provisiones para transferir el riesgo al agente. “Entre mayor sea la capacidad del agente de otorgar garantías, de aportar un bono, pagar la renta anticipadamente, o absorber el riesgo, mayores son sus incentivos de tomar las acciones apropiadas” (Banco Mundial 2002: 394).

En lo que respecta a los programas de atención infantil, se observa que pueden presentarse diversas combinaciones en la relación

principal – agente, pero por lo general el principal es el niño/a, a nombre del cual los padres, el Estado o las instituciones toman las decisiones (agente), sin embargo no se tiene la certeza de que estas decisiones sean las mejores para los/as niños/as.

En todas las relaciones que se presentan se dan asimetrías de información y la posibilidad de darse comportamientos oportunistas, por ejemplo no se conoce la calidad de atención que se da en los centros infantiles, el cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de las organizaciones, el manejo de los recursos, la realidad de la infancia, las políticas del Gobierno, entre otras; por lo que es muy importante la implementación de mecanismos de control y seguimiento con el objeto de evitar comportamientos oportunistas; de igual forma es necesario establecer un sistema de incentivos que aseguren que el agente va a actuar conforme los intereses del principal, en el caso de los programas de atención infantil lo que se busca es tener una atención de calidad y un uso adecuado de los recursos.

Notas:

- 1 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de Noviembre de 1989.
- 2 Una asignación es eficiente en la producción si no es posible producir más cantidad de un bien sin disminuir la cantidad producida de otros, mediante la reasignación de los factores de producción entre industrias (Albi 2004: 51)
- 3 Una asignación es eficiente en el consumo si, dadas unas cantidades fijas de bienes, no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin reducir el otro mediante redistribuciones de los bienes (Albi 2004:53)
- 4 Fundación Friedrich Ebert, *Economía Social de Mercado: su Dimensión Social*, Editorial Nueva Sociedad, Primera Edición 1998, Caracas – Venezuela, pag. 15
- 5 Incluía la provisión de *opting out*, *open enrolment*, *formula fundig and the local management of schools*. Bajo la provisión *opting-out*, las escuelas podían escoger entre un financiamiento de educación local o del gobierno central, en el *open enrolment* los padres podían escoger dentro de ciertos límites la escuela a la que querían enviar a sus hijos, bajo la fórmula del *funding*, la cantidad de recursos de la escuela dependía en gran parte del número de alumnos (Le Grand 1993:4)

Capítulo II

En el presente capítulo se realizará en primer lugar un breve diagnóstico de la situación de la infancia en el país, para luego en base al marco teórico expuesto en el capítulo anterior, enmarcar a los programas de atención infantil dentro de la acción del Estado, considerando las fallas de mercado que se presentan en la provisión de este servicio de atención. Por otra parte, se considerará la aplicación de la teoría del agente dentro de los programas sociales, puntualmente en los programas de atención infantil y se analizará como se han ido incorporando nuevos mecanismos de mercado dentro de este tipo de atención que presenta características similares a la de los cuasimercados. Finalmente se hará una descripción general de los objetivos y organización de las instituciones de infancia que se van a considerar en la presente investigación, que corresponden al Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y al Programa Nuestros Niños (PNN).

Diagnóstico de la infancia en el Ecuador

La economía del Ecuador en los últimos años ha presentado altos niveles de inequidad y una mala distribución del ingreso, lo que se refleja en un deterioro en las condiciones de vida de la población. Según el Censo de Población y Vivienda del año 2001 la pobreza (por necesidades básicas insatisfechas) fue del 61.3% y la extrema pobreza del 31.9%. Esta situación repercute aún más a los niños y adolescentes; pues, para el año 2001, existían 1'866.620 niños y niñas menores de 6 años, de los cuales 464.271 se ubicaban en el quintil más pobre de la población, representando al 24.9%¹. Lo que se ratifica con la información de la Segunda Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia, del

año 2004; en el que existían a nivel nacional 1'585.126 niños/as de 0 a 5 años, de los cuales, 1'024.241 eran pobres, equivalente al 64,6%.²

(Según el Observatorio Social) nadie sufre más la pobreza y el incumplimiento de los derechos que los niños y niñas. La pobreza y la exclusión social explican la mitad de las muertes de los niños menores de cinco años ... 1 de cada 5 niños sufren desnutrición ... ; es la pobreza y la inequidad lo que provocan que 3 de cada 10 niños y niñas no completen la educación primaria, y que solo 4 de cada 10 adolescentes alcancen 10 años de escolaridad básica (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:12).

Esta situación se ratifica en el informe del Gobierno Nacional de los objetivos de desarrollo del milenio en que se “evidencia una relación directa entre pobreza y desnutrición; cerca de las dos terceras partes de los niños y niñas menores de cinco años que sufren desnutrición crónica y un poco más de la mitad de los que se adolecen de desnutrición global, pertenecen al 40% más pobre de la población” (Presidencia de la República 2005:14).

Esta situación es más dramática, al considerar que los seis primeros años de edad son fundamentales en el desarrollo de los individuos.

esta edad constituye una etapa de trascendental importancia en la vida del ser humano porque es de alta vulnerabilidad, comienza su existencia en absoluta dependencia de su familia, la que está a cargo de su cuidado... Es al mismo tiempo, una etapa de altas posibilidades, siempre que el niño o niña cuente con un entorno saludable, afectivo y rico en estímulos, que promueva el desarrollo de su personalidad y el máximo de sus potencialidades (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia 2004).

Considerando estos aspectos, el Gobierno Nacional declaró a la niñez y adolescencia como una política de Estado, convirtiéndose en un eje de acción en la política pública, que está circunscrita, tanto a los compromisos internacionales planteados en los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”³, como en la Agenda Social del Gobierno.

Dentro de los objetivos del milenio, los aspectos que se vinculan en mayor medida a los niños y niñas son la erradicación de la extrema pobreza y el hambre, el logro de la enseñanza primaria universal, la reducción de la mortalidad infantil, el mejoramiento de la salud ma-

terna. En cuanto a la Agenda Social 2006 del Gobierno “Por un Ecuador Solidario”, las diez acciones previstas en la política social se orientan a las áreas de: aseguramiento universal de salud, plan decenal de la niñez y adolescencia, universalización del primer año de educación básica, sistema integral de alimentación y nutrición (SIAN), bono de desarrollo humano y crédito productivo, plan nacional de empleo, provisión de saneamiento y agua potable, desarrollo rural con enfoque territorial para la reducción de la pobreza, políticas forestales y desarrollo sustentable y programa de vivienda popular.

Todos los ámbitos anteriormente señalados buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, dentro de la cual, la población infantil constituye un grupo de especial interés, en este marco el Estado conforme lo determina el Código de la Niñez y Adolescencia ha designado al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia para desarrollar un papel rector en las políticas públicas de infancia; reconociendo a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y actores de la sociedad; de tal forma que se ha planteado el *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*⁴, con el objeto de direccionar y coordinar las acciones en torno a la infancia dentro de los próximos diez años.

Cabe señalar que dentro de los *programas de atención infantil*, que el Estado provee están: el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), (anteriormente brindaba este servicio el Programa Nuestros Niños –PNN-) por parte del Ministerio de Bienestar Social; el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRO-NEPE) del Ministerio de Educación y Cultura; estas instituciones tienen como misión impulsar el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años de los sectores más pobres del país.

El acceso a un cuidado de calidad, que combine salud, nutrición, afecto y estimulación, es esencial para un buen comienzo en la vida. Los establecimientos de cuidado diario en la comunidad son un apoyo para los padres que trabajan y proporcionan a los niños y niñas un ambiente seguro en el que reciben atención de salud, alimentación y estimulación psicomotriz. El cuidado complementario al del hogar puede asegurar un avance adecuado en el dominio de la coordinación de movimientos, en la manipulación de objetos y en el inicio del habla (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006: 108,109).

A pesar de la existencia de estos programas públicos de atención infantil, la cobertura de atención sigue siendo baja en relación al total de la población infantil menor a 6 años a nivel nacional. Según la encuesta de hogares del año 2003, participaron en programas de desarrollo infantil a nivel nacional, aproximadamente el 12% de los niños menores de cinco años, quedando sin atención el restante 88% (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia 2005:110). La mayoría de los niños y niñas de los quintiles más pobres, presentan limitaciones en cuanto a salud preventiva y nutrición, que repercute y genera problemas en su desarrollo y crecimiento; se presenta una fuerte relación entre la desnutrición y el desarrollo general, debido a que el nivel de desnutrición genera atrasos sobre las áreas del lenguaje, motricidad, desarrollo personal social, problemas de aprendizaje, y trastornos psicológicos y emocionales.

Este tipo de programas de atención infantil, requiere de la participación dinámica y comprometida de varios actores de la sociedad como la familia, la comunidad, los organismos seccionales; es necesaria la cohesión social, con el objeto de tener mejores condiciones de vida, igualdad e inclusión social. “Un eje transversal importante será la construcción y fortalecimiento de las capacidades, sobretodo de gestión, tanto de gobiernos locales como de la sociedad civil organizada, a fin de que sean ellos mismos quienes elaboren, implementen y evalúen sus propias propuestas de desarrollo, en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia” (Secretaría Técnica del Frente Social 2006:18), y dentro del marco de los objetivos de desarrollo del milenio y del plan decenal.

Papel del Estado en la atención infantil

El Estado juega un papel fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; en este contexto, la implementación de programas sociales tiene un rol fundamental, en especial para la población de menores ingresos. Se observa a partir de los años 70 un papel más activo del Estado en la provisión de servicios sociales y en la promoción del desarrollo. En este marco, la preocupación por el área niñez empieza a darse en la década del 80, iniciándose en los años 90 un movimiento social en favor de la infancia, en que se ve al niño como ciudadano, como sujeto de derechos.

En cuanto a la población infantil, el Estado mantiene compromisos y obligaciones definidas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Código de la Niñez y Adolescencia y en Convenciones Internacionales; en estos instrumentos se establece la obligación del Estado por velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así en el Art. 48 de la Constitución de la República del Ecuador se menciona que: “Será obligación del Estado, la sociedad y la familia promover con máxima prioridad el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. En todos los casos se aplicará el principio del interés superior de los niños y sus derechos prevalecerán sobre los de los demás”. Conforme establece el Código de la Niñez y Adolescencia (vigente desde julio del 2003), y que constituye un marco institucional que garantiza la protección de los derechos, todo niño, niña o adolescente es sujeto de derechos; “el concepto de derechos implica el reconocimiento y respeto de las competencias de los niños, niñas y adolescentes, de su voz, capacidad de decisión, potencial creativo y energía para participar en la vida social” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2003:16).

Por otra parte, la temática niñez y adolescencia está circunscrita dentro de la política social del Gobierno, conforme lo determina la Agenda Social del año 2006 y los objetivos de desarrollo del milenio; cabe señalar que en el año 2005 la “Protección Infantil” fue establecida como política de Estado, en que el Estado se comprometía a tomar las medidas necesarias que beneficien a los niños y niñas, en especial de los sectores más pobres del país.

En el caso de la niñez y adolescencia, una política pública con enfoque de derechos implica asegurar su crecimiento saludable y su desarrollo intelectual, pero también fomentar su reconocimiento como miembros de la comunidad, escuchar sus voces y permitir su participación real en los procesos de decisión (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:22,23).

De esta forma, el Estado desde inicios de los años 90, implementó *programas de atención infantil*, con el objeto de dar atención a niños y niñas menores de seis años de los sectores más pobres del país, las instituciones estatales que proveen este servicio son: el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y el Fondo de Desarrollo In-

fantil (FODI) que pertenecen al Ministerio de Bienestar Social; el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE) del Ministerio de Educación y Cultura.

En esta investigación, se analizará los sistemas de atención del Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y del Programa Nuestros Niños (PNN), los mismos que difieren en sus sistemas de atención. Se destaca de esta forma un cambio en el rol tradicional del Estado al incorporar nuevos mecanismos de asignación de recursos.

Por lo general en los programas sociales, el Estado cumplía las funciones de financiador y proveedor del servicio, como es el caso del ORI, en el que el Estado por un lado financiaba el servicio de atención infantil y por otro, proveía el servicio a través del trabajo de las coordinaciones provinciales a nivel nacional; luego han ido surgiendo innovaciones a estos mecanismos estatales, en los cuales se evidencia una separación de las funciones de financiación y provisión de los servicios por parte del Estado, esta situación se presenta al considerar al Programa Nuestros Niños, en el que se incorpora el mecanismo de subasta de recursos cambiando la *forma de asignación* y modificando la *función de provisión*, en el sentido de que la provisión del servicio no es realizada en forma directa por la institución o Estado, sino a través de otros actores públicos o privados (los mismos que corresponden a las organizaciones ejecutoras).

El surgimiento de estos nuevos mecanismos de provisión del servicio obedece a las ineficiencias que muchas veces se dan en la provisión de los servicios públicos por parte del Estado. Hay que señalar en este punto, que la existencia de fallos o ineficiencias:

no implica(n) necesariamente que deba intervenir el Estado... Y si decide intervenir, producir directamente puede no ser el remedio adecuado. En lugar de intentar controlar directamente la producción, puede tratar de hacerlo indirectamente, bien regulándola, bien creando impuestos y subvenciones que induzcan a las empresas a actuar en aras del interés público (Stiglitz 1986:199).

En este contexto, es justamente donde se inserta la propuesta de intervención del Programa Nuestros Niños, en un ámbito en el que el Estado no es necesariamente quien provee el servicio (como en el caso del ORI), sino que lo hace a través de otros actores (como las orga-

nizaciones ejecutoras que están conformadas por instancias públicas como municipios o consejos provinciales, ONGs privadas y organizaciones comunitarias), en este marco el Estado ejerce un papel de supervisión y control del servicio.

Estos nuevos mecanismos deben estar más acordes a los requerimientos de la población y responder a las necesidades de los individuos, de tal forma que presentan un enfoque de demanda y no como tradicionalmente se establecían los programas sociales en base a un enfoque de oferta; en el presente caso de estudio el servicio de atención del ORI, mantiene un enfoque de oferta, mientras que el sistema de atención del PNN incorpora elementos que responden a una visión de demanda.

En el primer caso la Dirección Técnica del ORI es la que define conforme la disponibilidad presupuestaria de la institución cupos de cobertura por provincia, la misma que se ha establecido en base a los lugares geográficos de los quintiles más pobres; cabe señalar que estas coberturas por lo general no son muy flexibles pues se van renovando año a año; sin que la institución cuente con incrementos presupuestarios que permitan aumentar la cobertura de atención.

En lo que respecta al PNN, el haber convocado a participar a diversas organizaciones locales a nivel nacional, que han recogido los requerimientos particulares de la zona, así como las necesidades locales de la población, permiten incorporar ciertos elementos de demanda. De esta forma, se puede ver a nivel general la necesidad de que el Estado reenfoque y readecue su intervención desde una perspectiva de demanda en la que se consideren los requerimientos locales propios de la zona.

El Estado, a través de instrumentos jurídicos como el Código de la Niñez y Adolescencia, mantiene un rol regulador sobre la política de infancia y sobre las instituciones de atención infantil en general; éste, en su Art. 191, determina la constitución de un Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que debe implementarse a nivel local en todo el país, y debe asegurar la participación local en aspectos vinculados a la protección infantil, “es necesario que las autoridades provinciales, cantonales y parroquiales contribuyan a proteger y garantizar los derechos a todos los niños y niñas ecuatorianos” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:18); de tal forma que la política de infancia debe

tener un alcance nacional y local, en que la intervención de los gobiernos locales⁵ tiene gran importancia, al igual que la sociedad civil y movimientos sociales.

Según el Art. 190 del Código de la Niñez y Adolescencia:

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos, sanciones y recursos, en todos los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales (Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2006:30).

A fines del año 2005, 45 de los 219 Municipios conformaron Concejos Cantonales de la niñez y adolescencia, integrados por representantes gubernamentales y de la sociedad civil, responsables de la proposición de políticas públicas a nivel local. “Es importante considerar que el involucramiento de los distintos niveles de autoridad de los gobiernos seccionales (prefecturas, municipios, juntas parroquiales) es fundamental en los procesos de formulación y ejecución de las políticas sociales, ofreciendo respuestas más efectivas a las especificidades y demandas territoriales” (Secretaría Técnica del Frente Social 2006:11).

Los programas sociales destinados a la atención infantil, no solo contribuyen al desarrollo de los niños y niñas, sino que se convierten en mecanismos de apoyo a las economías de los hogares, pues la mujer se ha incorporado en mayor medida al mercado laboral, y justamente la existencia de centros de atención infantil le facilita su desenvolvimiento laboral dejando el cuidado de sus hijos a estos centros; de ahí que los centros deben brindar un servicio de calidad, abarcando las áreas de salud, nutrición, y desarrollo sico-socio-afectivo. “Los programas de desarrollo infantil son una alternativa efectiva para apoyar el crecimiento de los niños y niñas de familias en condiciones de extrema y alta pobreza” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:109).

La participación del Estado está definida puntualmente en los compromisos nacionales e internacionales asumidos en relación a la *educación inicial*, la misma que se menciona a continuación.

Educación inicial (atención infantil):

La “educación inicial” o atención infantil de los menores de 6 años, se encuentra inmersa en el área “educación”; “la Declaración Mundial sobre Educación para Todos”, suscrita en Dakar en 1990, así como la Declaración del Milenio del 2001, comprometieron al Ecuador a brindar educación inicial de manera progresiva a los niños y niñas de tres a cinco años, al tiempo que se fortalece la participación y formación de familias y comunidades, se involucra a gobiernos locales y organizaciones privadas y se mejora la calidad de los programas dirigidos a la población pobre. Este compromiso lo recoge explícitamente el Código de la Niñez y Adolescencia que dice: “los niños y niñas tienen derecho a una educación de calidad, que garantice el acceso efectivo a la educación inicial de cero a cinco años” (Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia 2006:108).

Sin embargo, falta por definir en forma puntual el compromiso del Estado con la educación inicial, pues existe un gran número de niños y niñas menores a cinco años que no tienen acceso al servicio de atención infantil. Además, hay que considerar que:

la Educación Inicial surge como una oportunidad estratégica para superar la pobreza. En efecto, la educación desde los primeros años se constituye en un pilar fundamental para disminuir las brechas de la desigualdad social. La temprana incorporación al sistema educativo implica avanzar como país en la protección y promoción de los derechos del niño y la niña como así también en ampliar las oportunidades para el desarrollo pleno, aumentando sus potencialidades de aprendizaje y desarrollo⁶.

Desde 1944, la Constitución de la República del Ecuador incorporó por primera vez, una sección destinada a la educación y a la cultura, en la que se reconocía que la educación era una función y deber del Estado, con un carácter obligatorio y gratuito. Para 1998 la Constitución estableció que la educación básica debía iniciarse a los cinco años de edad; correspondiente al primer año de educación básica (conocido anteriormente como “preprimario”, “preescolar” o “jardín de infantes”). De ahí que uno de los compromisos del Estado en el área de *educación*, es impulsar la: “universalización del primer año de educación básica”.

La educación no constituye un bien público, sino que puede considerarse como una inversión o como un bien de consumo; como inversión, la educación juega un rol importante en la definición de ganancias futuras; y como bien de consumo, genera recompensas no monetarias.⁷

Se presentan fallas en los mercados debido a las restricciones para acceder al capital destinado a financiar la educación, “es posible justificar algunas de las intervenciones públicas en los mercados de educación: i) el establecimiento de estándares y regulaciones (currículo nacional), ii) el establecimiento de un mínimo número de años de educación y iii) eventualmente el financiamiento de gastos de educación o la provisión de colaterales para préstamos privados” (Salazar 2001:1). En este marco se considerarán a continuación las fallas de mercado que se presentan en relación al servicio de atención infantil (educación inicial).

Fallas de mercado y atención infantil

Hay que señalar que una vez que se ha definido la atención infantil (educación inicial) como uno de los compromisos asumidos por el Estado, la participación del mismo se justifica plenamente, mucho más al considerar que el niño y niña constituye un sujeto de derecho que tiene voz y derecho a participar y a ser escuchado. Se requiere la participación del Estado ya que el mercado por sí solo no puede corregir ciertos fallos que se producen. En este contexto, se observa que en la provisión del servicio de atención a los niños y niñas menores de 6 años se producen fallas de mercado, debido a que el mercado no puede dar las soluciones para satisfacer los requerimientos de atención infantil.

En el país se presenta el servicio de atención infantil de tipo privado y público, el de tipo privado no es accesible para toda la población, en vista de que no existe la capacidad de pago necesaria, y por otra parte, desde el lado de la oferta, los centros de atención infantil no se ubican en todas las áreas del país; especialmente en las zonas rurales, donde hay limitadas unidades de atención; de ahí que es necesaria la participación del Estado, con el objeto de que a través de sus instituciones se pueda dar este tipo de servicio a los/as niños/as

menores de 6 años (educación inicial), en especial de los sectores más pobres del país.

Se debe mencionar que se presentan importantes limitaciones en el sector privado para satisfacer ciertas necesidades sociales básicas, de ahí que con el objeto de corregir estas deficiencias, el Estado ha aumentado su participación en el mercado, sin embargo esta participación no constituye la solución a los fallos del mercado existentes. A continuación se considerarán los fallos de mercado que afectan a la provisión del servicio de atención infantil.

En cuanto al *fallo de competencia*, en el servicio de *atención infantil* no existe una competencia adecuada, no hay una oferta exhaustiva de centros de atención infantil que permita a las familias tener acceso a ellos, esta situación se presenta especialmente en el área rural, donde los centros de atención infantil están bastante alejados, habiendo incluso zonas desprovistas de este servicio; en estos casos la atención que se da corresponde a la provisión de las instituciones públicas (ORI / PNN) pero que resulta insuficiente considerando los requerimientos poblacionales.

Desde la perspectiva de la demanda no se da una respuesta adecuada debido fundamentalmente a la incapacidad de pago de la población, para acceder al servicio de provisión privada a la que no tiene acceso especialmente la población de bajos ingresos. Hay que tomar en cuenta que, cuando los consumidores tienen la capacidad de elegir, se estimula la competencia entre los proveedores, lo que aumenta la eficiencia del suministro de los bienes y servicios, y hace que la producción esté más vinculada a las necesidades y deseos de los consumidores.

Se debe señalar que con la incorporación del Programa Nuestros Niños, la oferta del servicio de atención infantil se incrementó. Anteriormente a él, el sistema de atención era dado por el ORI, INNFA y PRONEPE, manteniendo una limitada cobertura de atención, con el PNN se incorporaron alrededor de 110 organizaciones ejecutoras tanto de nivel público como privado (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, fundaciones, ONGs, organizaciones comunitarias); ampliando la oportunidad a los padres para elegir el centro de atención infantil al que enviarían a los niños y niñas menores de 6 años.

En relación a los *bienes públicos*, si bien la educación inicial no constituye un bien público (Bien proveído por el Estado que pre-

senta las propiedades de: no rivalidad y no exclusión; según la primera no cuesta nada que otra persona disfrute de las ventajas del bien y respecto a la segunda propiedad es imposible excluir a ninguna persona de los beneficios del bien). Sin embargo el Estado ha establecido compromisos en torno a asegurar la educación inicial, mucho más al considerar que la edad de 0 a 5 años es esencial en la vida de todo ser humano; y que existe una gran población infantil que no tiene esta cobertura de atención.

En realidad el servicio de atención infantil es un bien mixto, por una parte existe la apropiación en el consumo y por otra, la posibilidad de determinar los precios. Constituye de esta manera un bien privado para los niños que asisten a los centros y a la vez un bien público para los demás ciudadanos, pues la sociedad en su conjunto se beneficia al tener niños con un mejor desarrollo.

Considerando las *externalidades*, en la que los actos de una persona o empresa pueden tener efectos sobre otros en forma positiva o negativa, en el caso de la atención infantil, ésta puede generar externalidades positivas y negativas a la vez, ya que si los niños reciben una buena atención se está asegurando su desarrollo en el futuro, mientras que en el caso de que no se dé atención infantil, los efectos que se tendrían podrían ser: baja productividad laboral de sus padres, exposición de los niños a peligros o accidentes, entre otros; además hay que considerar que si el servicio de atención no es de calidad puede generar repercusiones que afecten a la formación y autoestima de los niños y niñas. Por otra parte hay que señalar que la existencia del servicio de atención infantil constituye un gran apoyo para la mujer en cuanto a su incorporación al mercado laboral.

Los *mercados incompletos*, por su parte, se dan cuando los mercados privados no suministran un bien o servicio, aún cuando el coste del suministro sea inferior a lo que los consumidores puedan pagar. En cuanto al servicio de atención infantil se observa que a nivel privado los centros de atención infantil tienen por objeto obtener ganancia, por lo que se limita el acceso de la población (especialmente la de menores ingresos) debido a los costos de los mismos; por lo que el Estado debe intervenir ofreciendo este servicio de atención.

Los *fallos de información* se presentan cuando los consumidores tienen información incompleta o cuando se tiene la convicción de que el mercado da poca información. Las asimetrías de información se

presentan permanentemente en la atención infantil, por ejemplo los padres no saben como los/as niños/as son atendidos, la institución central no sabe cuantos niños/as están en el centro, ni cómo son tratados por lo que se requiere la participación del Estado en este tipo de servicio de atención. Las asimetrías de información dan lugar a los costos de transacción (generados por la posibilidad de tener comportamientos oportunistas y por la incertidumbre).

En cuanto al *paro, la inflación y el desequilibrio* si bien no se evidencia una relación directa con la atención infantil, sin embargo hay que considerar que cuando los mercados no son capaces de generar pleno empleo se afecta a las condiciones de bienestar de la población, al limitar las oportunidades de empleo con las cuales los hogares puedan contar con ingresos.

Como puede observarse, en la provisión del servicio de atención infantil se presentan fallas de mercado, muchas de las cuales están interrelacionadas entre sí, por lo que se requiere y se justifica la participación del Estado, con el fin de que contribuya al desarrollo integral de la población infantil menor de 6 años de los sectores más vulnerables del país.

Cuasimercados y la atención infantil

Como se mencionó en el capítulo anterior, el cuasimercado es una especie de mercado en que se reemplaza al proveedor estatal monopolístico por competidores independientes; si bien el Estado continúa financiando el servicio público, pero deja de ser el agente que provee el servicio. En el cuasimercado, el Estado no necesariamente desaparece en su rol de provisión del servicio, lo que cambia es la modalidad de atención, en lugar de ser directa, lo realiza a través de terceros, pero bajo el control y políticas del Estado e incorporando mecanismos de mercado como la competencia.

si bien las fuentes de financiamiento y su estructura pueden mantenerse, lo que se modifica radicalmente es el sistema de asignación de recursos y las condiciones en que se desenvuelve la producción de servicios. Una de las medidas centrales en este sentido es separar el financiamiento de la oferta de los servicios (Espinosa 2002:23).

En Gran Bretaña, por ejemplo, ciertos servicios de seguridad como apoyo a los ingresos, seguro de desempleo y cuidado de salud, son suministrados y financiados por el Estado; en otros casos el Estado opera conjuntamente con el sector privado o sectores voluntarios en las áreas de educación, vivienda, cuidado de ancianos y de protección social, teniendo como roles: el ser proveedor, financiador y regulador (Le Grand 1989:193). Brinda el servicio a través de sus propias agencias, subsidia sus actividades o las del sector privado y voluntario en forma directa o a través del sistema de impuestos y regula tanto a proveedores públicos como privados.

Un cuasimercado busca mejorar el uso de los recursos y la calidad del servicio, para lo cual se requiere que el papel del Estado se refuerce. En relación a la función compradora del servicio, es necesario que se establezcan claros controles de calidad con el objeto de que el proveedor no mantenga comportamientos oportunistas, en los que se baje los costos a expensas de disminuir la calidad, estos aspectos deben establecerse con mucha claridad en los contratos que se suscriban:

la separación de funciones entre el financiamiento, la compra y la producción de servicios constituye un elemento que garantiza la transparencia en la asignación de recursos, pues elimina el problema de conflicto de intereses y propicia que cada instancia pueda especializarse en su misión primordial (Espinosa 2002:34).

En relación al caso de estudio, el “mecanismo de asignación competitiva” adoptado por el Programa Nuestros Niños, no es en sí un cuasimercado puro, pero presenta muchas características que podrían encasillarlo como un “cuasimercado”.

En primera instancia el ente financiador lo constituye el Estado (recursos provenientes de un crédito reembolsable del BID), el sistema de asignación de recursos se ha modificado respecto al sistema tradicional (las asignaciones se realizan previa una selección competitiva de las organizaciones ejecutoras que participaron en la subasta de recursos), y en relación a la función de provisión del servicio se evidencia el nuevo rol del Estado, que pierde su papel monopólico en la oferta del servicio para dar paso a otros actores públicos y privados para la provisión del servicio en mención.

Estos nuevos actores (públicos: municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales y privados: ONGs, fundaciones, consorcios,

organizaciones comunitarias), entran a competir entre sí, por un lugar para la adjudicación de los recursos (organizaciones acreditadas). Se distingue además un enfoque de demanda para la provisión del servicio y una diversificación del producto (nuevas modalidades de atención), caracterizado por una mayor participación.

Sin embargo, hay que señalar que si bien el Estado es quien financia el servicio de atención infantil, la asignación financiera no se realiza con mecanismos similares a los vouchers en que el usuario tiene la capacidad de decidir el centro al que quiera asistir, sino que se realiza en base a una oferta técnica presentada por cada organización ejecutora en la que consta el número de niños inscritos.

El Programa Nuestros Niños (y actualmente el Fondo de Desarrollo Infantil –FODI–), entregaba los recursos a las “organizaciones ejecutoras” en forma bimestral, éstas organizaciones jugaban una especie de papel intermediario, al tener que redistribuir los fondos conforme el número de centros. Según esta operativa, el PNN no difería mucho del sistema tradicional de asignación de recursos, pues si bien el ORI transfiere los recursos a cada centro de atención, el PNN lo hacía a cada organización ejecutora, la que debía redistribuirlo a sus centros dependiendo de la modalidad y capacidad de la organización.

Cabe señalar que en el caso del ORI, la transferencia de recursos solo se realiza por valores puntuales como son alimentación, material didáctico, material fungible y bonificación a la madre comunitaria (considerando una sola modalidad de atención), mientras que en el PNN, los valores a transferirse además de incluir los costos operativos de cada modalidad de atención, incorporaban remuneraciones de los directivos y funcionarios de la organización ejecutora; de acuerdo a lo establecido en el convenio suscrito entre el PNN y la organización, que aseguraba la asignación presupuestaria durante el plazo de vigencia del convenio.

El punto de diferencia respecto al rol tradicional, es el proceso de adjudicación de recursos, control, seguimiento y evaluación; sometido en primera instancia a un sistema de competencia entre las organizaciones ejecutoras, las mismas que fueron incorporadas a un proceso de selección sobre parámetros como: focalización, calidad de la oferta técnico-económica, equipo técnico y cofinanciamiento; sin embargo hay que señalar que el presupuesto una vez suscrito el convenio, quedaba determinado sin que existan cambios en él, limitando

de una u otra forma el incentivo para incrementar los recursos asignados. Según Le Grand “una de las razones porque los cuasi mercados pueden caer es porque no existe competencia. Esto sucede en el caso de aquellas zonas donde el número de la población no es suficiente como para que exista más de un establecimiento que brinde los servicios. Sin la regulación del Estado, estos agentes pueden actuar de forma monopólica”.

Los centros de atención infantil con frecuencia no se ubican en áreas rurales donde está muy limitada la capacidad de oferta, de tal forma que la institución estatal o la organización ejecutora no tienen competencia y ésta puede ser una gran debilidad del mecanismo competitivo de asignación de recursos, porque se da la posibilidad que al no existir una fundación, ONG, o una organización comunitaria fuerte en determinado sector, es posible que esta organización no resulte acreditada por lo que el sector en mención, no dispondrá del servicio de atención infantil.

La competencia que se da entre los distintos proveedores del servicio de atención infantil, en base a la buena calidad de la atención; impulsa la innovación, y el estímulo al mejoramiento del servicio de atención infantil. La rivalidad que se genera en la competencia crea innovación, estímulos para aprender de otros, parámetros para premiar o sancionar el comportamiento del agente e incentivos en relación a la asignación de recursos. Sin embargo hay que señalar que existen otro tipo de limitaciones que inciden en la capacidad de oferta del servicio, como la ubicación geográfica en la que se encuentre el centro, la capacidad organizativa del lugar, entre otros.

En los cuasimercados se introduce una especie de competencia regulada, en la que el Estado incorpora mecanismos para regular la demanda y la oferta. En el mecanismo de subasta, entran a competir en igualdad de condiciones municipios, consejos provinciales, fundaciones, ONGs, organizaciones comunitarias (los mismos que son de carácter público y privado); cabe señalar que se da una alta participación de los organismos seccionales en el tema atención infantil, lo que se enmarca en lo estipulado en el Código de la Niñez y Adolescencia en lo referente al “Sistema Nacional Descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia”.

Esta competencia se da en un primer momento cuando se realiza la convocatoria para participar en el proceso de subasta de re-

cursos, bajo los principios de igualdad, transparencia, objetividad y tomando como base a la demanda; si bien el PNN no funcionó bajo un sistema de vouchers en el que el cliente tiene la capacidad de elegir el centro de atención y luego redimir el voucher a través de una asignación en efectivo por parte del Estado, se brindó al usuario la posibilidad de disponer de un mayor número de proveedores del servicio, sin que la atención infantil quede monopolizada al Estado (ORI), como ocurría anteriormente.

Hay que mencionar que muchas veces, en vista de que los padres de familia no son los que pagan el servicio de atención infantil directamente sino el Estado; éstos limitan su capacidad de exigencia y el cumplimiento de sus derechos respecto a la calidad del servicio. Falta una cultura del consumidor en que se concientice a los usuarios que los recursos del Estado son resultado de los pagos de impuestos y demás contribuciones de los ciudadanos, por lo que deben ser optimizados. Por otra parte, en cuanto a la atención infantil, se han establecido “parámetros de calidad” que son los que definen los parámetros mínimos que debe cumplir cada uno de los centros para garantizar una atención en condiciones adecuadas.

Teoría de la agencia y la atención infantil

En los programas sociales, los beneficiarios por lo general no son quienes toman sus propias decisiones, sino que por ellos existen otras personas o instancias que las toman, situaciones como éstas corresponden a la teoría del agente, en la que existe un *principal* a nombre del cual un *agente* realiza las acciones, a él son designadas ciertas responsabilidades y funciones; y el objeto es que la acción del agente beneficie al principal; sin embargo, esto no siempre se da en la realidad. Una situación así ocurre en los programas de atención infantil, en que se presentan algunas combinaciones de principales y agentes; en estos programas el principal lo constituyen los niños y niñas y los agentes son sus padres, ellos toman las decisiones por los hijos, también la figura del principal puede ser el Estado (representado por las instituciones públicas de atención infantil) y el agente lo constituyen las organizaciones ejecutoras (PNN) o comités de gestión (ORI).

En todas estas combinaciones se presentan asimetrías de información y la posibilidad de darse comportamientos oportunistas; como se mencionó en el capítulo anterior se pueden presentar conflictos entre el principal y el agente cuando: i) hay divergencia entre los objetivos del principal y del agente y si ii) el principal y el agente poseen distinta información sobre los hechos (información asimétrica) (Savedoff 1998:12). Considerando estas situaciones los padres, al ser los agentes de sus hijos, no saben en realidad cuales son las mejores decisiones para sus hijos, no saben si la decisión de enviar a sus hijos o no a un determinado centro de atención infantil es la mejor, o posiblemente lo mejor para los niños y niñas, sea quedarse en su casa al cuidado de su familia o asistir a otro centro; estas decisiones se toman también considerando aspectos tradicionales, culturales, entre otros.

Hay que señalar que en el caso de la atención entregada en centros públicos de atención infantil, los padres de familia no realizan ningún pago por este servicio de atención, lo que en ciertos casos hace perder su capacidad de negociación frente a la exigencia de calidad de atención (en contraposición a los centros de atención infantil de tipo privado, en los que las políticas de los centros, responden en mayor medida a los requerimientos de los padres de familia).

Cuando el principal es el Estado o las instituciones de atención infantil (ORI y PNN) y los agentes son las organizaciones ejecutoras o los comités de gestión de los centros (directiva de las comunidades), se observa que en muchas ocasiones las organizaciones o los comités no cumplen con todo lo estipulado en los contratos, se presentan comportamientos oportunistas en el que el Estado cumpliendo el papel de agente de un principal que es el niño, debe velar por una atención de calidad y por la optimización de recursos; dentro de estos comportamientos oportunistas están la falta de entrega de atención eficiente a los niños y niñas, la subutilización de recursos económicos, humanos y materiales, por lo que el Estado o la institución pública de atención a la infancia debe implementar mecanismos de control y seguimiento, para evitar este tipo de acciones y cumplir con sus objetivos institucionales.

Las asimetrías de información que se presentan en estas relaciones repercuten en la relación entre el principal y el agente; el principal no conoce el esfuerzo que el agente realiza o deja de realizar en el proceso, por lo que requiere implementar una serie de incentivos con

el objeto de garantizar el cumplimiento eficaz de lo estipulado en el contrato, “el principal no siempre tiene la información que él o ella necesita para tomar decisiones acertadas ... el principal no siempre puede observar las acciones del agente ... el principal no siempre puede atribuir los resultados observados a las acciones de los agentes” (Savdoff 1998:13).

El principal que es el niño/a, no conoce lo que es mejor para él/ella, por lo que el agente toma las decisiones en su representación, este agente en las distintas relaciones puede ser el Estado, la institución pública de atención infantil (ORI/PNN), la organización ejecutora / comités de gestión o los padres de familia; en todas estas relaciones se presentan asimetrías de información, por ejemplo el Estado no conoce si las instituciones públicas de atención infantil están manteniendo adecuados mecanismos de control y seguimiento sobre la calidad de la atención y el uso de los recursos, la institución pública de atención infantil no conoce con certeza las políticas que el Gobierno va a adoptar, la disponibilidad de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (en el caso del ORI), así como los criterios de asignación presupuestaria.

La institución pública de atención infantil no conoce en profundidad el tipo de atención que las madres comunitarias entregan a los niños, la capacidad organizativa y de control de las organizaciones ejecutoras o de los comités de gestión, no se conoce si el número de niños y niñas reportado según convenio y en base al cual se establece el monto del mismo es el real, muchas veces se desconoce la realidad en cuanto a la infancia, no se cuenta con mecanismos de seguimiento, no se dispone de fuentes de información. Pueden darse comportamientos oportunistas en el que no se reporte el número verdadero de niños asistentes a los centros, quedándose las organizaciones con los recursos económicos entregados, sin devolverlos a la institución o con la posibilidad de emplear esos recursos en usos que no fueron previstos.

La teoría de la agencia contribuye a resolver el problema del comportamiento oportunista, mediante el establecimiento de contratos, los mismos que establecen determinadas cláusulas. Tanto en el caso del Programa Operación Rescate Infantil como en el caso del Programa Nuestros Niños se establecían contratos entre la institución pública de atención infantil y la organización ejecutora o comité de gestión, donde se definía las condiciones generales de funcionamiento.

Según Williamson, los comportamientos oportunistas que tienen lugar en las relaciones entre el principal y el agente, por la incertidumbre que se genera y la posibilidad de no cumplir con las obligaciones contractuales, dan origen a los costos de transacción que se traducen en la necesidad de establecer costos de monitoreo y control. Se destaca en los sistemas de atención del ORI y del PNN la importancia que se da al control y supervisión de los centros de atención infantil, este aspecto es vital pues muchas veces se incumple las condiciones establecidas en los contratos entre la institución y las organizaciones ejecutoras (PNN) o los comités de gestión/comunidad (ORI).

En la operación de estas instituciones de infancia (PNN y ORI) debe establecerse los mecanismos de control a las organizaciones ejecutoras, para que ellas como agentes no asuman comportamientos oportunistas, que se traduzcan en beneficios privados para la organización, en detrimento de los intereses del principal que son los niños y niñas, así como el Estado (y su optimización de recursos).

Las mayores asimetrías de información se presentan en la atención de los centros, ya que la institución gubernamental como principal no puede determinar el tipo de atención que se brinda cada día (organizaciones – agentes), así como los avances que obtienen los/as niños/as; sin embargo, en base a un proceso de control y seguimiento, existe la posibilidad de dar por terminado el contrato por mal funcionamiento, y efectivizar las garantías por incumplimiento de contrato. Cabe señalar que las organizaciones ejecutoras o los comités de gestión, en su papel de agentes, entregan garantías al principal que es el Estado como uno de los compromisos para la suscripción del convenio, lo que asegura en mayor medida su buen desempeño y tiende a evitar comportamientos oportunistas.

El principal debe establecer mecanismos de control e incentivos que motiven al agente a actuar en función de sus intereses y no seguir comportamientos oportunistas, entre los incentivos que se pueden identificar están el hecho de que la organización o comité de gestión responda a lo establecido en el convenio con el objeto de que la institución pública no ejecute las garantías por incumplimiento del contrato, si la organización o comité de gestión brinda un buen servicio de atención infantil tiene la oportunidad de renovar su contrato para el siguiente período (períodos anuales en el caso del ORI, o según lo establecido en la subasta de recursos en el caso del PNN); si aumenta el nú-

mero de niños/as atendidos conforme las disponibilidades presupuestarias existe el incentivo a una mayor captación de recursos financieros; el fin social de las organizaciones y demás instituciones que trabajan por la infancia constituye un incentivo al trabajo que se realiza en función de los niños y niñas más pobres del país, otro incentivo lo constituye la posibilidad de mantener buenas evaluaciones y calificaciones en la escala de logros realizada a los niños y niñas asistentes a los centros, entre otras.

Uno de los mecanismos del principal para controlar la conducta del agente, es impulsar sistemas de rendición de cuentas y control social; al respecto, la comunidad en muchos de los sectores se ha empoderado del proyecto y ha sido quien controla y supervisa la labor de las organizaciones; por otra parte a nivel institucional se han establecido también acciones de seguimiento y control, tanto el ORI como el PNN mantenían registros de información y fichas de seguimiento y evaluación, así como un equipo humano encargado de la supervisión periódica de los centros de atención infantil y organizaciones ejecutoras respectivamente.

A continuación se hará una breve descripción de las dos instituciones de atención infantil que se consideran como estudio de caso en esta investigación, la primera el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) y, la segunda, el Programa Nuestros Niños (PNN), en esta descripción se abordarán los objetivos y generalidades sobre las instituciones, para en el próximo capítulo realizar un análisis sobre los sistemas de atención infantil.

Descripción de los programas

Programa Operación Rescate Infantil

El *Programa Operación Rescate Infantil*, ORI, fue creado con la finalidad de “promover y contribuir al desarrollo integral de la niñez, mediante la participación y movilización social de la población”⁸. Su inicio se da en la década de los ochentas, cuando ante la necesidad de dar atención integral a las niñas y niños menores de seis años en situación de riesgo, se crea la “Red Comunitaria para el Desarrollo Infantil”, la misma que mediante Decreto Ejecutivo 1081 del 17 de septiembre de 1993, es reemplazada por el “Programa Operación Rescate Infantil”,

con el propósito de dar atención integral a la niñez ecuatoriana y particularmente a aquella que vive en condiciones de extrema pobreza.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No 1473, (publicado en el Registro Oficial No 378 de 10 de febrero de 1994), se crea la *Unidad Ejecutora Operación Rescate Infantil (ORI)* con autonomía administrativa, económica, técnica y legal, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones. Posteriormente según el Decreto Ejecutivo N° 739, publicado en el Registro Oficial N° 157 de 28 de agosto de 2003, se deroga los decretos anteriores y el 14 de enero de 2004, a través del Decreto Ejecutivo N° 1249 (publicado en el Registro Oficial N° 251), se reestablece el *Programa Operación Rescate Infantil*.

El Programa Operación Rescate Infantil⁹ tiene como objetivos (según el Reglamento Orgánico Funcional):

- Atender a niños y niñas menores de 6 años en riesgo, mediante la prevención y control de salud, mejoramiento y recuperación nutricional, y desarrollo sico-socio-afectivo,
- Optimizar canales de movilización social de organizaciones populares, comités de padres, instituciones estatales y no gubernamentales, para fortalecer la participación e integración a favor de los niños, y
- Articular acciones comunitarias e institucionales con otros organismos estatales y privados, orientados al mejoramiento y dotación de servicios básicos, atención primaria de salud y abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de incidir positivamente en las condiciones de vida de los niños, sus familias y la comunidad.

Según consta en el Reglamento Orgánico Funcional, el ORI ha empleado *metodologías de atención no convencional*, en que se ha priorizado la participación, movilización social y aplicación de nuevas formas de coordinación interinstitucional. El ORI ofrece el servicio de atención integral de los niños y niñas de escasos recursos en las áreas de: nutrición, salud preventiva y desarrollo sico-socio-afectivo¹⁰.

Durante los últimos años, el ORI ofreció sus servicios de atención a la niñez, mediante tres modalidades:

- Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI's),
- Programa Comedores Infantiles (PCI), y
- Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)

Actualmente la modalidad de atención que mantiene es la de *Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil –CCDI–*, la misma que es financiada a través del Presupuesto General del Estado. La institución busca que las familias beneficiarias junto con los comités de gestión locales (comunidades), organismos seccionales y otras instituciones de apoyo, se apoderen del programa y brinden una atención integral directa y más eficiente a los niños y niñas.

Estructura organizacional del ORI:

La estructura del Programa Operación Rescate Infantil (ORI), de acuerdo a las categorías señaladas por Henry Mintzberg son las siguientes:

En cuanto a la *parte básica de la organización* en el ORI se distingue el predominio del *ápice estratégico* formado por el Director Ejecutivo y sus asesores, que son los que definen los lineamientos de la institución, así como la *línea intermedia* que la integran alrededor de 8 directores nacionales y 21 coordinadores provinciales y que son los que apoyan en la ejecución de las grandes directrices que toma el *ápice estratégico*.

Cabe señalar que en la operativa de la organización tiene gran importancia el *núcleo de operaciones*, formado por el grupo de técnicos pedagógicos quienes llevan a cabo todo el proceso de apoyo y asistencia al personal comunitario y comités de familias de las comunidades, estos funcionarios se encargan de monitorear y controlar las acciones planificadas por la institución, realizar el seguimiento y evaluación basados en instrumentos como fichas de asistencia, mediciones antropométricas, evaluaciones psico pedagógicas, entre otros. Existe un gran número de funcionarios que se enmarcan en el grupo *personal de apoyo*, técnicos financieros, de comunicación y de sistemas que apoyan las acciones que realiza la institución. Se destaca la parte de *ideología* que responde a la misión de la institución y que se vincula a mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas menores de 6 años de los sectores más vulnerables del país. Se distingue además la influencia de sectores externos sobre la institución vinculados más a partidos políticos.

En lo que respecta a los *mecanismos de coordinación* en el ORI, se distingue predominantemente el mecanismo de *supervisión di-*

recta, existe un gran número de coordinadores, directores, jefes departamentales; que se encargan de supervisar el trabajo de los otros funcionarios, se presenta en la institución una relación bastante vertical, en la que no hay mucha comunicación y se siguen directrices planteadas desde el ápice estratégico y la línea intermedia. Otro mecanismo de coordinación que se distingue aunque en menor medida, es el de la *estandarización del proceso de trabajo*, pues se han definido ciertas acciones como la realización de visitas, informes, evaluaciones y controles que emplean instrumentos diseñados para el efecto.

En cuanto a las formas de descentralización planteadas por Mintzberg; en el Programa Operación Rescate Infantil se observa una situación muy aproximada a la *centralización vertical y horizontal* “donde todo el poder permanece en el ápice estratégico” (Mintzberg 1997:380), se evidencia una estructura centralizada en la que el poder se delega en forma jerárquica hacia abajo, el Director Ejecutivo es quien toma sus decisiones, así como las políticas a implementarse. En Quito, donde funciona la planta central se determinan las acciones que se deben desarrollar en las provincias y es aquí donde se asignan los recursos dependiendo de la disponibilidad de los mismos tanto para las coordinaciones provinciales como para los centros de atención infantil.

Con respecto a las *configuraciones*, el ORI podría encontrarse entre el tipo de *organización empresarial* y el tipo de *organización máquina*, en el primer caso el principal mecanismo de coordinación es la supervisión directa y en el segundo la estandarización del proceso de trabajo, cabe señalar que el ORI mantiene estos dos tipos de mecanismos de coordinación como se expuso anteriormente. La parte clave de la organización la constituye el ápice estratégico y el tipo de descentralización que se maneja es la “centralización horizontal y vertical”.

Programa Operación Rescate Infantil

Configuración	Principal mecanismo de coordinación	Parte clave de la organización	Tipo de descentralización
Organización empresarial	Supervisión directa	Apice estratégico	Centralización horizontal y vertical
Organización máquina	Estandarización del proceso		

Estructura institucional del ORI:

El ORI tiene como máxima autoridad al Director Ejecutivo, quien es designado por el Sr. Ministro de Bienestar Social, a nivel provincial están las coordinaciones provinciales del ORI, (las que se encuentran en 21 provincias del país), ellas tienen un coordinador provincial y cuentan con un equipo técnico integrado por técnicos pedagógicos, financieros, informáticos, nutricionistas; (alrededor de 12 personas trabajan en cada coordinación). A nivel de la planta central laboran 118 funcionarios y a nivel nacional hay un total de 432 funcionarios (Orgánico Funcional del ORI) entre técnicos financieros, administrativos, pedagógicos, equipo médico, nutricionistas, personal encargado de la logística, comunicación, auditoría (existe en la planta central una dirección ejecutiva y direcciones administrativa, financiera, técnica, de auditoría, jurídica, informática y de comunicación).

Se da una relación vertical entre los funcionarios de la institución, la comunicación es reducida y se presenta un fuerte control interno.

Todos los funcionarios del ORI tienen un tipo de contrato de prestación de servicios, el mismo que es renovado cada año, lo que genera muchas incertidumbres entre el personal por su estabilidad laboral, pues cada diciembre los funcionarios no saben si su contrato será renovado o no. Este tipo de contratación promueve a que se dé una alta rotación entre los funcionarios, y que la baja garantía a la estabilidad laboral sea aprovechada por motivos políticos (ofrecimiento de puestos de trabajo).

A continuación se realizará una descripción breve de la modalidad de atención del ORI correspondiente a los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI).

Modalidad de atención:

Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDIs)

El Centro Comunitario de Desarrollo Infantil, CCDI, es la modalidad con la que el ORI inició sus operaciones; se le concibió como un *sistema de atención no convencional*¹¹ de cuidado diario a los niños/as menores de 6 años, donde se brinda atención integral en las áreas de salud preventiva, nutrición, alimentación y desarrollo sico-so-

cio-afectivo bajo la atención de madres comunitarias, las mismas que han sido preseleccionadas por la comunidad y capacitadas por la institución.

El CCDI o centro infantil funciona en un local propio, arrendado o prestado por la comunidad, donde las madres comunitarias alimentan a los niños/as y los cuidan, (ellas son capacitadas por los técnicos del ORI en las áreas de nutrición, salud preventiva y actividades de estimulación). En lo que respecta a la administración del centro existe una responsabilidad compartida entre el ORI y la comunidad; con este fin se establece un *convenio de cooperación técnica-financiera* entre ambas partes, donde se detallan sus compromisos. El funcionamiento de los CCDIs es de lunes a viernes, 8 horas diarias (no funcionan los fines de semana). A mayo del 2006 eran atendidos bajo esta modalidad 48.474 niños y niñas, con el apoyo de 7.045 madres comunitarias en 1.433 CCDIs ubicados especialmente en las zonas rurales y urbano marginales de las 22 provincias del país.

La fuente de financiamiento del Programa Operación Rescate Infantil proviene del Presupuesto General del Estado, con estos recursos el ORI financia: la alimentación de los niños y niñas asistentes al CCDI, la adquisición de material fungible, material de estimulación y bonificación y alimentación de las madres comunitarias. Conforme el mandato constitutivo, el ORI debe atender las siguientes áreas: salud preventiva, nutrición y alimentación, y desarrollo sico – socio – afectivo.

El presupuesto asignado al ORI durante el año 2006 fue de US\$ 23'400.000, considerando una población meta de 52.366 niños y niñas a nivel nacional; cabe señalar que este valor se determina tomando en cuenta valores día niño de alimentación, material fungible, material de estimulación y bonificación de la madre comunitaria.

Programa Nuestros Niños

La Unidad Coordinadora Programa Nuestros Niños fue una institución adscrita al Ministerio de Bienestar Social, encargada de brindar atención integral a niños y niñas menores de 6 años de los sectores más vulnerables del país. Esta entidad surgió a partir del año 1998 cuando el Estado Ecuatoriano suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo los Convenios de Préstamo No. 1056/OC-EC y 998/SF-EC, con

el propósito de financiar la ejecución de un programa de atención a menores de seis años, en situación de riesgo y pobreza¹². Esta situación se dio considerando la reducida cobertura de atención a menores de 6 años, que se tenía a nivel nacional por parte de las instituciones de infancia que en ese momento brindaban este servicio (ORI e INNFA).

El Programa Nuestros Niños tenía como finalidad mejorar el crecimiento saludable y el desarrollo de los niños menores de seis años en situación de pobreza. Para lo que la institución buscó desarrollar mecanismos e incentivos que apoyen las nuevas estrategias del Estado Ecuatoriano en materia de atención infantil, buscando contar con una mayor participación de la sociedad civil y de las familias en el financiamiento, ejecución y supervisión de las acciones en el sector infancia.

Los *objetivos del programa* fueron: (a) mejorar la calidad de los servicios existentes de atención infantil; (b) ampliar la cobertura utilizando modalidades alternativas de atención y apoyar a las familias para mejorar el cuidado de los niños; y (c) fortalecer la capacidad institucional para mejorar la elaboración de políticas, normativas y control, establecer un nuevo mecanismo de financiamiento de programas para la niñez y aumentar la participación de la sociedad civil.

El programa inició sus acciones a partir de 1999 y finalizó sus acciones en el mes de enero del 2006, (brindando el servicio de atención infantil hasta el 15 de noviembre del 2005). El Programa Nuestros Niños desde su inicio estuvo organizado bajo tres componentes, los componentes 1 (Mejoramiento de la calidad) y 3 (Fortalecimiento institucional) operaron hasta el mes de diciembre del 2004 y el componente 2 (Ampliación de la cobertura), funcionó hasta el mes de diciembre del 2005.

Componente 1: *Mejoramiento de la calidad*, orientado al mejoramiento de la calidad de los servicios de atención a los niños y niñas menores de 6 años del INNFA (Instituto Nacional del Niño y la Familia), ORI (Programa Operación Rescate Infantil), PRONEPE (Programa Nacional de Educación Pre-escolar) y organizaciones ejecutoras, mediante la rehabilitación de la infraestructura física, equipamiento, dotación de material didáctico y recreativo, capacitación y aplicación de parámetros de calidad.

Componente 2: *Ampliación de la cobertura*, atención a niños y niñas menores de 6 años a nivel nacional a través del mecanismo de subasta de recursos con las organizaciones ejecutoras, y;

Componente 3: *Fortalecimiento institucional*, fortalecimiento del Ministerio de Bienestar Social, ORI, INNFA, PRONEPE, ONGs, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia a través de la implementación de sistemas de información, estadísticas, evaluación, entre otros.

La *población objetivo* del programa estuvo constituida básicamente por niños y niñas menores de 6 años de los sectores más vulnerables del país; y ascendió en promedio a 100.000 niños y niñas a nivel nacional. Las *fuentes de financiamiento* del PNN fueron dos: del Banco Interamericano de Desarrollo (Convenios de Préstamo MBS/BID) y del aporte local (fondos públicos). El presupuesto acumulado del PNN para el año 2006 ascendió a US\$62.058.893,36 de los cuales el 72% correspondió a fuente BID, y el 28% a fuente local¹³.

El componente *ampliación de la cobertura* (que será considerado en esta investigación) operaba a través de la suscripción de contratos con organizaciones ejecutoras a nivel nacional, las mismas que fueron seleccionadas luego de que el PNN realizó dos concursos de subasta de recursos (las organizaciones ejecutoras podían ser ONGs, fundaciones, municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales, organizaciones comunitarias), y eran las encargadas de organizar la atención de los niños/as, de tal forma que el PNN realizaba tareas de supervisión y de transferencia de recursos a 110 organizaciones ejecutoras a nivel nacional.

El servicio de atención que llevó adelante el Programa Nuestros Niños no se realizó en forma directa sino a través de las organizaciones ejecutoras, presentándose un cambio en la forma tradicional de atención que se venía dando por parte de otras instituciones públicas, basadas en la oferta del servicio. El PNN pretendió enfocarse en la demanda, e introdujo como elemento innovador el mecanismo de subasta de recursos (con el cual se incorporaron criterios de competitividad), además de nuevas modalidades de atención, una participación más activa de la familia y la comunidad, entre otros.

Bajo esta estrategia de atención se incorporaron nuevos actores como ONGs, municipios, consejos provinciales, sociedad civil, fundaciones, organizaciones comunitarias; las que asumieron un papel de intermediación entre el PNN y los niños/as. Conforme las especificaciones establecidas en las bases del concurso de la subasta del PNN, las organizaciones ejecutoras debían intervenir en parroquias con altos índices de pobreza (parroquias ubicadas en los deciles 7 a 10

de pobreza de las zonas rurales y de 8 a 10 en las zonas urbanas, según el mapa de pobreza del Odeplan); por lo que el PNN no intervenía en una forma directa en la selección de los beneficiarios, sino que consideraba los requerimientos de la demanda presentada por las organizaciones ejecutoras.

Estructura organizacional del PNN:

La estructura del Programa Nuestros Niños de acuerdo a las categorías señaladas por Henry Mintzberg es la siguiente:

En cuanto a la *parte básica de la organización* en el Programa Nuestros Niños se distingue un predominio de la *tecnestructura*, formada por el grupo de consultores que planifican y establecen los principales lineamientos de acción. Entre las acciones que este grupo ha llevado a cabo están la elaboración de las bases para la subasta de recursos de atención infantil y demás documentos institucionales, elaboración y reformulación continua de fichas de seguimiento, reglamentos y normativa de la institución, asistencia técnica, entre otros.

Se distinguen en menor grado las otras partes de la organización como el *ápice estratégico* presidido por el Director Ejecutivo, la *línea intermedia* con funcionarios como el Director Administrativo Financiero y coordinadores de componente, *personal de apoyo* con técnicos financieros y de sistemas, *núcleo de operaciones* integrado por los supervisores técnicos, financieros y de campo y la parte de *ideología* que responde a la misión de la institución vinculada a buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y las niñas menores de 5 años de los sectores más vulnerables del país. Se distingue además la presencia de actores externos que ejercen una gran influencia sobre las decisiones que se realizan al interior del Programa (organizaciones ejecutoras).

En lo que respecta a los *mecanismos de coordinación* en el Programa Nuestros Niños, se presentan algunos mecanismos de coordinación dependiendo de los términos de referencia de cada uno de los funcionarios. En el núcleo de operaciones, integrado por los supervisores técnicos, financieros y de campo se desarrolla el mecanismo de *adaptación mutua y estandarización de la producción*, en cuanto a la adaptación mutua se establecían reuniones regulares entre los consul-

tores para determinar el grado de avance en su trabajo, así como las dificultades y fortalezas encontradas; también se presentaba el mecanismo de estandarización de la producción, mediante el cual se daba una supervisión en base a resultados, cada mes los supervisores debían presentar informes de avance previo a su pago, donde constaban los lugares visitados, las actividades realizadas, las liquidaciones de pago efectuadas, entre otros.

La relación contractual que el Programa tenía con los supervisores se daba a través de contratos de consultoría, donde se establecían los productos que se esperaba de ellos; con relación al personal de apoyo, el mismo que no tenía contratos de consultoría, se establecía un mecanismo de coordinación basado en la *supervisión directa*, en el que un jefe intermedio supervisaba el trabajo de los funcionarios que se encontraban bajo su responsabilidad, este tipo de control, estaba ligado al cumplimiento de un determinado horario y actividades definidas.

Dentro de las 6 formas de descentralización planteadas por Mintzberg; en el Programa Nuestros Niños, se observa la presencia de una *descentralización horizontal limitada* (selectiva) “donde el ápice estratégico comparte parcialmente el poder con la tecnoestructura que estandariza el trabajo de todo el mundo” (Mintzberg 1997: 381), el Director Ejecutivo tomaba sus decisiones conjuntamente con la tecnoestructura, así como las políticas y acciones a seguir. Hay que destacar que la acción que se desarrollaba era bastante centralizada, pues en Quito se concentraba el personal técnico y era donde las organizaciones ejecutoras realizaban los trámites legales y financieros.

Con respecto a las *configuraciones*, el Programa Nuestros Niños responde a un tipo de *organización máquina*, este tipo de organización presenta su propia administración. “Primero requiere una gran tecnoestructura para diseñar y mantener sus sistemas de estandarización, aquellos que notablemente formalizan sus comportamientos y planean sus acciones” (Mintzberg 1997: 387); bajo este tipo de organización y considerando la tecnoestructura como punto clave de la organización, cada uno de los funcionarios conocen las tareas que deben realizar, así como tiempos de entrega de informes, de transferencias, reportes y evaluaciones.

Programa Nuestros Niños

Configuración	Principal mecanismo de coordinación	Parte clave de la organización	Tipo de descentralización
Organización máquina	Estandarización del proceso	Tecnoestructura	Descentralización horizontal limitada

Estructura institucional del PNN:

En relación a la estructura institucional del Programa Nuestros Niños; en el orgánico funcional del PNN se determinaba como máxima autoridad al Director Ejecutivo, quien era nombrado por el Ministro de Bienestar Social. Bajo él se encontraban los coordinadores de los 3 componentes y el Director Administrativo Financiero (seleccionados por concurso), en esta estructura cada componente mantenía un equipo técnico de personal. La mayoría de contratos que se establecían con los funcionarios eran de consultoría y se suscribían previa la no objeción del Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante la vida del programa laboraron aproximadamente 50 personas en forma regular, mas un grupo de consultores contratados temporalmente de acuerdo a lo previsto en los planes operativos y planificaciones institucionales de cada uno de los componentes. El componente de *ampliación de la cobertura* fue el que contó permanentemente con un mayor número de personas: supervisores técnicos, de campo y financieros.

El Programa también financió una serie de consultorías como de reingeniería institucional, descentralización, sistema de costos, entre otras, por iniciativa institucional y por solicitud de otras instituciones vinculadas al área de la niñez y adolescencia. En los contratos se distinguían dos tipos, el uno que correspondía a contratos de consultoría y el segundo a contratos de terciarización, (el último se empleaba básicamente para el personal administrativo). Los contratos eran por un tiempo definido y establecían honorarios competitivos dentro del mercado laboral nacional, superiores a los del sector público (en el que estaban incluidas las otras instituciones de atención infantil).

La relación que se guardaba en el Programa Nuestros Niños era bastante horizontal, a pesar de establecerse posiciones jerárquicas entre los funcionarios. Durante el tiempo de existencia del Programa Nuestros Niños, el Banco Interamericano de Desarrollo mantuvo una fuerte presencia, por un lado en cuanto a los requerimientos de cumplimiento de las “cláusulas contractuales” que incluía la presentación de informes semestrales, planes operativos, información permanente, auditorías financieras, misiones de seguimiento; reportes de la contraparte local, etc.; y, por otra parte, según el Convenio de Préstamo, el BID podía intervenir en el Programa mediante la determinación de las “no objeciones” a los procesos, lo que limitaba la autonomía del Programa; sin embargo, esta intervención en algunos momentos, en especial de inestabilidad política, garantizó la permanencia del equipo del Programa y consiguio de las planificaciones y programaciones institucionales.

Componente: Ampliación de la cobertura

El Programa Nuestros Niños, a través de su componente “ampliación de la cobertura”, tenía como objetivo fundamental brindar la atención infantil a niños y niñas menores de 6 años de los sectores más vulnerables del país, con ese objeto el PNN implementó el mecanismo de *subasta de recursos*, como una de las primeras experiencias en el país de asignación de recursos por esta vía para proyectos sociales.

La subasta corresponde a un mecanismo de mercado, que promueve la competitividad desde la demanda. En su concepción tradicional tiene una acepción mercantil vinculada con la venta de bienes privados o concesión de bienes públicos; sin embargo el PNN le confirió un enfoque de “mecanismo competitivo de asignación de recursos” con fines sociales¹⁴. “Bajo este esquema, en lugar de financiar centralizadamente la oferta de servicios públicos, se financia la demanda de instituciones y/o organizaciones interesadas en ejecutar proyectos de atención a menores de seis años” (Asociación Velnec 2004:18).

Este mecanismo alternativo al financiamiento de los servicios de atención de niños y niñas bajo la forma tradicional de asignación “por transferencia de recursos” y que se basaba en la oferta de servicios; se fundamenta en la Ley de Contratación Pública (a pesar de que esta

ley se diseñó para la contratación de obras físicas e infraestructura es la más cercana a los principios del mecanismo de subasta).

La *subasta pública* como “mecanismo competitivo para la entrega de recursos” para el sector social, permite a través de un concurso establecer: la calificación, selección, negociación y adjudicación de los contratos de prestación de servicios de desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años a gobiernos seccionales, ONGs, entidades públicas y organizaciones comunitarias.

Este mecanismo difiere de las formas tradicionales de asignación de recursos, como focalización de fondos asistenciales, focalización del gasto y asignación basado en mejoras de necesidades insatisfechas. Busca crear además condiciones de sostenibilidad y cofinanciamientos locales. La subasta está ligada al concepto de cuasimercados, pues se parte del financiamiento del Estado para la provisión del servicio, se pone a competir al sector público y privado bajo las mismas condiciones tratando de solventar la limitada capacidad de demanda existente e incorporando criterios de competitividad entre las instancias prestadoras del servicio.

Bajo el mecanismo de subasta, la asistencia técnica y el seguimiento son aspectos muy importantes, además la institución que subasta los recursos debe tener mucha credibilidad, “una institucionalidad pública fuerte y creíble con alta capacidad técnica: rectores, reguladores de asistencia técnica y de vigilancia; libre de presiones políticas usuales” (Asociación Velnec 2004:22). En este proceso se aplican criterios de calidad y procedimientos de gestión que deben regirse por una administración descentralizada, eficiente y transparente; en que el concepto competencia está permanentemente presente, se incentiva la innovación y se premia el buen desempeño.

Cabe señalar que el Programa Nuestros Niños incorporó nuevas modalidades de atención, buscando responder a las necesidades locales de cada región, estas modalidades, que se describen brevemente en el siguiente capítulo fueron: Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA), Wawa Kamayuj Wasi (WKW) y Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI); para el caso de estudio se considerará la modalidad Centro Integrado de Desarrollo Infantil que tiene semejanza con la modalidad de atención Centro Comunitario de Desarrollo Infantil del ORI.

Notas:

- 1 Censo de Población año 2001
- 2 Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. *Los Niños y Niñas del Ecuador*, Quito-Ecuador, Junio 2005, pag. 94
- 3 Objetivos de Desarrollo del Milenio según el documento del Gobierno Nacional: 1) erradicar la extrema pobreza y el hambre, 2) lograr la enseñanza primaria universal, 3) promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo
- 4 El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, tiene los siguientes objetivos:
 - a) Implantar las condiciones necesarias para que niños, niñas y adolescentes se encuentren protegidos y accedan favorablemente a una vida saludable.
 - b) Garantizar el acceso universal de niños, niñas y adolescentes a los servicios de educación conforme a su edad y a la cultura a la que pertenecen.
 - c) Promover una cultura de buen trato y no violencia, respeto y reconocimiento a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias como ciudadanos, a sus individualidades, requerimientos y expresiones culturales.
 - d) Fortalecer las capacidades y vínculos afectivos de las familias, como espacio sustancial que cumple el papel fundamental de protección a niños, niñas y adolescentes.
 - e) Asegurar la restitución de los derechos a niños, niñas y adolescentes que han sido privados de los mismos, por razones de violencia, maltrato, abuso, explotación o situaciones de desastre.
 - f) Promover una cultura de respeto y fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes, como actores con capacidades para opinar, deliberar, decidir, tomar la iniciativa y acordar sobre sus propios requerimientos en igualdad de oportunidades entre niños y niñas y entre las diferentes culturas que conviven en el Ecuador.
 - g) Fortalecer las capacidades y mecanismos de exigibilidad ciudadana para garantizar el cumplimiento y aplicación de los derechos de niños, niñas y adolescentes
- 5 Según el Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia, los gobiernos provinciales y cantonales deben alcanzar las siguientes competencias:
 - Promover la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones.
 - Implantar el Sistema Nacional Descentralizado de protección integral a la niñez y adolescencia y definir prioridades para cumplir las metas establecidas en el Plan Nacional Decenal de protección integral a la niñez y adolescencia.
 - Obtener información periódica sobre la situación de la niñez y adolescencia y la distribución de los recursos en su área de jurisdicción.
 - Actuar de manera sostenible, garantizando actividades y recursos en el largo plazo.

- Mejorar la entrega de servicios y definir acciones concertadas para lograr su universalización.
 - Rendir cuentas, controlar el uso de recursos y abrir espacios para que la población supervise su acción
- 6 María Isabel Díaz, “Políticas educativas para la educación inicial en Chile”, documento presentado en el Encuentro internacional sobre políticas sociales para el desarrollo infantil organizado por el Programa Nuestros Niños, Quito – Ecuador, 8 al 10 de noviembre 2004. (Vicecoordinadora Nacional de Educación Parvularia – Ministerio de Educación de Chile)
 - 7 Pablo Salazar, *Ecuador: Demand Functions for Primary and Secondary Education*, mimeo, University of York, Inglaterra, 2001, pag. 1
 - 8 <http://www.ori.gov.ec> , Reglamento Orgánico Funcional del ORI (documento institucional)
 - 9 Visión del ORI: Niños y niñas creciendo saludables, desarrollando sus destrezas, aptitudes y capacidades acordes con su edad, tratados con respeto y afecto, felices y en un entorno familiar y social intercultural apto para su desarrollo integral. Misión: Institución que promueve y garantiza conjuntamente con la familia, la comunidad e instituciones especializadas el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas menores de seis años, priorizando a los sectores más pobres del país (documento institucional).
 - 10 Según consta en el Decreto Ejecutivo No. 1249, publicado en el Registro Oficial No. 251 de 14 de enero de 2004
 - 11 Sistema de atención en el que participa directamente la comunidad, y se delega a los miembros ciertas responsabilidades
 - 12 Contrato de Préstamo No. 1056/OC-EC entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo e informes y documentos institucionales del Programa Nuestros Niños
 - 13 Programa Nuestros Niños, Informes Financieros
 - 14 Programa Nuestros Niños, informes institucionales

Capítulo III

En este capítulo se realizará en primera instancia una explicación detallada sobre el funcionamiento de cada uno de los programas, en el caso del ORI se considerará la modalidad del CCDI (Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil) y en el caso del PNN se hablará del proceso de subasta y de los CIDs (Centros Integrados de Desarrollo Infantil). Seguida a esta explicación se hará un análisis sobre la calidad, costos y eficiencia distributiva de la atención infantil, para posteriormente determinar comparaciones entre los dos sistemas de atención infantil.

Programa Operación Rescate Infantil (ORI)

El Programa Operación Rescate Infantil (ORI) tiene como modalidad de atención los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI), los mismos que funcionan desde la creación de la institución. Esta modalidad de atención corresponde a un *sistema de atención no convencional*¹ de cuidado diario de los niños/as menores de 6 años, en que se da la atención de lunes a viernes (8 horas diarias) con el apoyo de madres comunitarias, las que han sido preseleccionadas por la comunidad y capacitadas por la institución, la atención que se realiza se da en las áreas: salud preventiva, nutrición, alimentación y desarrollo sico-socio-afectivo.

Salud preventiva, tiene relación con la higiene y el aseo personal de los niños/as, (se capacita a las madres comunitarias para que practiquen y enseñen el lavado de las manos, uso del baño y cepillado de los dientes). Seguimiento a procesos de vacunación.

Nutrición y alimentación, incluye la vigilancia alimentaria (identificación y planificación de la utilización, combinación y preparación de los alimentos de acuerdo a los requerimientos nutricionales del niño/a, el presupuesto asignado y la contribución que hace la comunidad) y vigilancia nutricional (a través del proceso de toma de datos antropométricos que consiste en la medición del peso y talla con relación a la edad de los niños/as asistentes a los centros). Esta información permite establecer una evaluación de la situación nutricional y crecimiento del niño/a atendido.

Desarrollo sico-socio-afectivo, vinculado a un proceso integral de superación de habilidades sensoriales, motrices, verbales, socio afectivas y copositivas del niño/a en relación a su edad; capacitación al personal comunitario en actividades que propicien el desarrollo de destrezas.

Administración de centros, administración correcta de los recursos económicos que entrega el ORI, control de la gestión diaria de las madres comunitarias, preparación de los alimentos, cuidado y custodia de los bienes entregados al centro.

Bajo la modalidad de los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI), el ORI financia: la alimentación de los niños/as asistentes al CCDI; la adquisición de material fungible; material de estimulación; y bonificación y alimentación de las madres comunitarias. Para el año 2005 y 2006 los valores asignados a cada CCDI, por cada niño/a atendido/a; y en base a los cuales la institución determina sus requerimientos presupuestarios fueron:

Descripción	Día / mes	Valor USD
Alimentación niño/niña	Día	0.90
Alimentación personal comunitario	Día	0.90
Material fungible	Día	0.13
Material de estimulación	Día	0.10
Bonificación personal comunitario	Mes	80,00

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil
Elaboración: La autora

El Programa Operación Rescate Infantil opera con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, que transfiere directamente a las cuentas de las organizaciones encargadas de la administración de los CCDIs. Cabe señalar, la importancia de la contraparte lo-

cal, pues la comunidad hace una gran contribución para complementar el servicio de atención infantil.

La cobertura de atención del ORI durante el año 2005 fue de 44.482 niños/as a nivel nacional, y a mayo del 2006 de 48.474 niños/as, con el apoyo de 7.045 madres comunitarias, en 1.433 CCDI's ubicados especialmente en las zonas rurales y urbano marginales de las 22 provincias del país (en 200 de los 220 cantones a nivel nacional).

El *proceso que se sigue para la implementación* de los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil es: a) implantación, b) ejecución (promoción, compromiso, acuerdos), c) organización del comité de gestión², d) capacitación, e) monitoreo³, f) evaluación. Se presenta en todo el proceso una participación activa de las familias y comunidades; y la incorporación de otros actores como organizaciones populares, organismos seccionales, instituciones públicas y privadas, iglesias, ONGs, etc. Esta participación de las familias y la comunidad aseguran un proceso de sostenibilidad del programa.

Los *beneficiarios directos* del Programa Operación Rescate Infantil son niños/as menores de 6 años, que carecen de atención y cuidado, que se encuentran en riesgo de desnutrición, que viven en entornos insalubres y están expuestos a enfermedades, que tienen limitación de estímulos en el entorno familiar. Los *beneficiarios indirectos* son los padres de familia que no tienen un lugar adecuado para la protección de sus hijos, o que tienen condiciones de trabajo que limitan el desarrollo integral de los niños, así como comunidades con alto índice de necesidades insatisfechas.

Operativa de los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil CCDIs

Para la operativa de los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil del ORI se establecen entre el Programa Operación Rescate Infantil y la comunidad, convenios de participación social (*convenios de cooperación técnica-financiera*), que garantizan la entrega de los recursos financieros conforme el número de niños/as y madres comunitarias; y en base a valores establecidos para la alimentación del niño/a, material didáctico, material fungible, bonificación y alimentación de la madre comunitaria, entre otros. Los firmantes del

convenio pueden ser: organizaciones, comités de padres de familia, personal comunitario y autoridades locales. Los responsables del uso de los recursos son las organizaciones comunitarias, las que tienen la responsabilidad de entregar las liquidaciones de los recursos entregados en forma mensual.

En el convenio se establece el monto global que se entregará en el lapso de un año a la organización comunitaria, con tal efecto se da un anticipo de dos meses, que debe ser justificado previo a los siguientes desembolsos. Para la firma de los convenios se requiere de la entrega de garantías (una por el anticipo y la otra por la totalidad del convenio), las que pueden ser garantías bancarias, de compañías de seguro o la entrega de dos pagarés a la orden firmado a favor del ORI por el 100% del anticipo y el 5% del monto total del convenio.

Se define en el convenio de participación social, ciertas acciones a cumplir por parte del ORI y otras por parte de la comunidad. Entre las que debe realizar el ORI, están:

- Capacitación a los representantes de la organización, comités de padres de familia y madres comunitarias.
- Entrega en calidad de comodato mobiliario, menaje de cocina, material de estimulación del CCDI.
- Seguimiento y asistencia técnica a las madres comunitarias, organización y comités de padres de familia.
- Financiación de alimentación, material de estimulación, fungible a los niños/as y alimentación y bonificación a madres comunitarias.

Entre las responsabilidades de la comunidad están:

- Facilitar un local para el funcionamiento del centro (1,5 metros cuadrados de área interna y 2 metros cuadrados de área externa por niño/a).
- Realizar mingas y otras actividades coparticipativas, como reuniones con los actores sociales para llevar adelante procesos de rendición de cuentas.
- Preseleccionar a las madres comunitarias y conformar el comité de padres de familia.
- Abrir una cuenta de ahorros para la transferencia de los recursos del ORI al centro.
- Colaborar en la inscripción de los niños al centro.

- Administrar adecuadamente los fondos y bienes recibidos por el ORI para el funcionamiento del centro.
- Presentar liquidaciones mensuales y la liquidación final de las transferencias realizadas por el ORI.
- Difundir los resultados de las veedurías sociales a la comunidad, instituciones y otros actores.
- Dentro de los estándares de calidad superar el 80% dentro del área de infraestructura y condiciones físicas y ambientales.
- Llevar adelante al menos el 75% del plan de mejoramiento, el mismo que es elaborado en base a los estándares de calidad.

Entre las acciones conjuntas (ORI y comunidad) se destaca: la selección del personal comunitario en base a la preselección realizada por la comunidad, garantizar que en las acciones que se realicen no se incluya propagandas políticas o se realicen discriminaciones religiosas, raciales o de género, coordinar con otras instituciones locales acciones que tiendan a promover procesos de autogestión de la atención infantil, tratar de incorporar veedores sociales en los procesos de seguimiento y evaluación.

Cabe señalar que no se establecen obligaciones laborales con el personal comunitario que se encuentra en calidad de madre o educadora comunitaria, pues las actividades que realizan tienen el carácter de “voluntariado”, que es compensado a través de una bonificación.

Seguimiento de los CCDIs

En cuanto al seguimiento, los supervisores visitan cada centro al menos 1 vez quincenalmente, se aplican diferentes instrumentos, conforme a las áreas predefinidas: salud preventiva, nutrición, alimentación y desarrollo sico-socio-afectivo.

En cuanto al *componente administración de centros*, (funcionamiento adecuado de los CCDIs), los instrumentos que se aplican son: ficha de seguimiento técnico mensual, aplicación del estándar de calidad (que permite elaborar un plan de mejoramiento), ficha de asistencia diaria de los niños/as, hoja de ruta (fecha de visita del promotor y número de niños encontrados), ficha de planificación semanal, ficha de seguimiento niño/a (registro de datos de los niños, vacunas, control médico, enfermedades).

Respecto al *componente educación inicial* (potenciación del desarrollo de los niños/as en las áreas motriz fina, motriz gruesa, lenguaje, afectiva, social); los instrumentos que se emplean son: ficha de planificación mensual de actividades, ficha de rutina diaria, ficha de entrega recepción de material para educación inicial.

En el *componente nutrición* los instrumentos que se aplican son: programación semanal del menú, estimativo semanal, guía de compras.

Programa Nuestros Niños (PNN)

Debido a la baja cobertura de atención infantil, así como a la falta de procedimientos y metodologías comunes para las instituciones de infancia, en 1999 surge el Programa Nuestros Niños; el mismo, que en un primer momento, tuvo resistencia por parte de las otras instituciones de infancia (INNFA, ORI y PRONEPE), pero luego se constituyó en un soporte técnico y financiero para estas instituciones. El Programa Nuestros Niños, implementó un nuevo mecanismo de asignación de recursos para la atención infantil a través de la *subasta de recursos* (“asignación competitiva de recursos”) en que se incorporaba criterios de mercado y que difería del sistema tradicional de atención, que hasta ese momento se venía ejecutando por las instituciones de infancia en el país, que consistía en dar atención a niños/as menores de 6 años en centros de desarrollo infantil en jornadas de 8 horas diarias de lunes a viernes.

La opción por la subasta se basó en la constatación histórica de que en el país, desde hace veinte años, solo tres instituciones públicas y semi-públicas prestaban servicios de atención a la infancia en áreas de población en riesgo. Estas instituciones aplicaban una modalidad convencional de atención a niños y niñas menores de seis años en centros de desarrollo infantil (Programa Nuestros Niños 2005: 65).

Para llevar adelante el proceso de subasta se realizaron en un primer momento tres pasos:

- 1) Se convocó a un concurso nacional para el diseño de nuevas modalidades de atención (donde se escogieron 4 modalidades)
- 2) Se difundió el tema de la atención a la niñez con un enfoque centrado en los derechos de los niños.

- 3) Se llamó a una primera subasta de recursos, en que se acreditaron a organizaciones y se les invitó a participar en la presentación de proyectos.

Respecto al concurso para el diseño de nuevas modalidades de atención, se seleccionaron 4, las mismas que fueron aplicadas en el PNN, y que tenían diferente funcionamiento y costos. Mediante la diversificación de las modalidades de atención, se daba la oportunidad de responder a las necesidades particulares de determinados grupos poblacionales conforme a las condiciones socio-culturales de cada zona. Cabe señalar que todas las modalidades de atención requerían de ciertas condiciones básicas de funcionamiento en que se establecía el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

Para la selección de estas modalidades se requería de procesos de participación social en que se escogía la modalidad de atención, conforme las necesidades y problemas que tenía el barrio o comunidad, con este objeto se realizaba un diagnóstico, se determinaba niveles de pobreza y vulnerabilidad, se verificaba la falta de servicio de atención infantil, se establecía la población infantil a ser atendida y los problemas existentes. En todo este proceso el papel de la familia y la comunidad eran muy importantes pues debían comprometerse a asumir las responsabilidades que la modalidad requería.

Las modalidades de atención eran:

Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). Alternativa de educación no formal en que se daba atención directa en hogares a niños de 0 a 2 años, trabajo en grupo para los/as niños/as de 3 a 6 años con la participación de la familia; bajo las temáticas: crianza, atención, protección, estimulación y afecto; la asesoría era de 1 hora a la semana (4 horas al mes).

Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA). Espacios alternativos de encuentro en comunidades barriales urbanas y rurales, donde se realizaba trabajo educativo y recreativo con grupos de niños/as de 3 a 6 años, se mantenía reuniones dos veces por semana en jornadas de dos a cuatro horas (16 horas al mes).

Wawa kamayuj wasi (WKW)/ (Casa de cuidado del niño). Modalidad enfocada a niños y niñas indígenas, que trataba de rescatar

prácticas de crianza ancestrales, en un contexto de participación familiar y comunitaria. Se presentaba en dos formas, la primera similar a la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos (4 horas al mes) y la segunda similar a la modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (160 horas al mes).

Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI). Espacios físicos comunitarios en que se brindaba atención diaria a niños/as de 0 a 6 años durante 8 horas diarias (160 horas al mes).

Las modalidades anteriormente señaladas fueron ofrecidas en las dos subastas que el Programa Nuestros Niños realizó, teniendo composiciones distintas en cada una de ellas, la cobertura de atención del PNN conforme la base de datos del Sistema Matraca (del PNN), durante los años 2003 – 2005 por modalidad fue la siguiente:

Cobertura del Programa Nuestros Niños 2003 - 2005

Modalidad	Cobertura 2003	%	Cobertura 2004	%	Cobertura 2005	%
Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)	54.494	62%	72.788	69%	69.562	68%
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	21.859	25%	20.880	20%	20.012	20%
Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI)	6.553	7%	5.981	6%	5.742	6%
Wawakamayuj Wasi (WKW)	5.118	6%	5.669	5%	6.422	6%
Total	88.024	100%	105.318	100%	101.738	100%

Fuente: Base de datos Sistema Matraca
Elaboración: La autora

La modalidad que mantuvo un mayor peso durante la vida del Programa Nuestros Niños fue “Creciendo con Nuestros Hijos” (CNH), llegando en el año 2005 al 68%, seguida de la modalidad “Círculos de Recreación y Aprendizaje” (CRA). Estas modalidades eran las más baratas que ofrecía el PNN, de tal manera que si bien se dio un aumento de cobertura de atención, ésta se hizo en las modalidades que presentaban los costos más bajos. Por otra parte, hay que destacar que la aplicación de las modalidades presentó dificultades para algunas organizaciones. “En los hechos, la aplicación de las modalidades no siempre resultó fácil. Algunas organizaciones ejecutoras, por falta de exper-

ticia, encontraron obstáculos organizativos y culturales para su aplicación” (Programa Nuestros Niños 2003: 36, 37).

A continuación se hablará en mayor detalle de la modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), que en su funcionamiento es similar a la modalidad Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI) del ORI.

Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI)

Los Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI) tienen como objetivo principal “construir espacios integrados de desarrollo infantil que permitan a los niños crecer en un ambiente seguro, sano, equitativo, alegre y desarrollar su inteligencia, personalidad, autoestima y ejercicio de sus derechos de manera integral” (Programa Nuestros Niños 2000: 83). Esta modalidad está orientada a niños/as menores de 6 años, hijos de mujeres que trabajan, que viven en sectores rurales y urbanos en los deciles 7 y 10 de pobreza, o que presentan algún tipo de discapacidad, “esta modalidad debe atender básicamente a niñas y niños que, por la situación económica, condiciones de vida y trabajo de la familia, no puedan ser cuidados en sus casas o requieran de apoyo nutricional diario” (Programa Nuestros Niños 2000: 83). En los centros de cuidado diario se aplica una metodología de atención integral bajo tres servicios: salud, nutrición y educación (estimulación y aprestamiento).

El CIDI funciona cinco días a la semana (a tiempo completo o medio tiempo) conforme los requerimientos de los padres de familia; en un local comunitario que ha sido organizado por rincones, en que la educadora comunitaria cuida a un grupo de por lo menos nueve niños, realizando actividades educativas de cuidado, salud, desarrollo psicomotriz, juego y recreación, desarrollo de lenguaje, entre otros. En el CIDI, dentro del servicio nutricional, los niños/as reciben colación y almuerzo, y dentro del servicio de salud, la organización ejecutora debe establecer los contactos necesarios con los agentes de salud locales, para que realicen una visita al mes donde se controle el crecimiento de los niños, los procesos de vacunación, el control y prevención de enfermedades y se realicen chequeos dentales. Entre los instrumentos que se debe manejar en los CIDIs están: los estándares de calidad, fichas individuales de diagnóstico, seguimiento y evaluación; guías para la formulación de planes institucionales y planes de mejoramiento.

Dentro de las bases del concurso del Programa Nuestros Niños, se estableció que para que una organización ejecutora opte por la modalidad de los Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI) debía tener como mínimo 180 niños, con el objeto de que se establezca una red de por lo menos 4 CIDIs, con 45 niños cada uno. El recurso humano que en estas condiciones la organización debía contratar, con financiamiento del Programa Nuestros Niños, sería:

- 1 coordinador del proyecto
- 1 coordinador de campo (responsable de la capacitación y acompañamiento a las educadoras comunitarias)
- 1 administrativo contable
- 24 educadoras comunitarias (6 por centro: 5 para el cuidado de los niños y 1 responsable de la cocina).

Además dentro del financiamiento estipulado en la oferta técnica-económica presentada por la organización ejecutora, el PNN financiaría material fungible (pegamento, papel, cartulina, crayola), y no fungibles (juegos, rompecabezas, cuentos). De tal forma que la organización ejecutora, luego de la contratación del personal, proseguiría con la capacitación del equipo, las planificaciones de trabajo y el seguimiento de las acciones.

Por su parte, la Asociación Velnec (firma que realizó la evaluación externa del PNN), manifiesta que:

En términos de los objetivos propuestos por esta modalidad, desde la concepción de su diseño, encontramos que la atención de niños y niñas de 0-6 años a través de cuidado diario en locales comunitarios, no incorpora nuevos elementos a los ya desarrollados por otros programas nacionales, entre otros, brindar protección a los niños/as que no pueden estar durante la semana con sus padres/madres, cuidados de la salud, complementación alimenticia, estimulación temprana y aprestamiento escolar (Asociación Velnec 2004:64).

Subasta de recursos

Principios de la subasta

El mecanismo de *subasta de recursos* “es un mecanismo público de cooperación interinstitucional establecido por el Programa, que

mediante concurso califica, selecciona, negocia y adjudica contratos de prestación de servicios para la atención al desarrollo integral de niños menores de seis años, en situación de pobreza y vulnerabilidad” (Programa Nuestros Niños 2003:23); según se determinó en el Programa Nuestros Niños, el proceso de subasta tenía como *principios* la igualdad, transparencia, objetividad y basarse en la demanda. Estos elementos según el PNN, permitían responder en una forma más adecuada a las necesidades específicas de los niños y niñas de cada localidad; dándose la oportunidad de que organizaciones públicas y privadas participen. Los principios de la subasta fueron:

1. *Igualdad* de los participantes en la intervención en la subasta, el único requisito era la acreditación, esto ampliaba la gama de entidades prestadoras del servicio, e incorporaba nuevos actores, con la consecuente ampliación de la oferta de servicios.
2. *Transparencia*, el sistema de selección se difundía y socializaba con anterioridad a la presentación de las propuestas, todos conocían los parámetros y reglas a tomarse en cuenta (bases para la subasta).
3. *Objetividad* en la calificación, se daba un sistema de puntuación para la selección, el mismo que era conocido por el oferente, reduciendo sesgos personales o subjetividades.
4. *Se basa en la demanda* tanto de recursos, como de modalidades de atención, determinándose la modalidad en base a la realidad de cada zona, y considerando un enfoque de demanda, “ya que el postulante al proponer el lugar del proyecto, la cobertura y el monto asume las modalidades como pedagogías al alcance de la gente, según sus diferentes condiciones socioculturales, y promueve la movilización de las comunidades, gobiernos seccionales, ONG y familias como contrapartes para el cuidado y mantenimiento de los centros, así como la apropiación de los servicios” (Programa Nuestros Niños 2003:24).

Etapas de la subasta

Se distinguen dos momentos en el proceso de subasta⁴: el diseño y la ejecución.

En la parte del *diseño de la subasta* se distinguen tres fases:

1. *Acreditación*: a) convocatoria a la acreditación, b) motivación y asistencia técnica a las organizaciones, c) recepción y calificación de la documentación presentada, d) comunicación de los resultados.
2. *Concurso de proyectos*: a) convocatoria a subasta (difusión), b) asistencia técnica focalizada para la presentación de proyectos, c) recepción y calificación de ofertas técnico/económicas -se toman en cuenta aspectos como: focalización, calidad de la oferta, equipo técnico y cofinanciamiento; el puntaje mínimo fue de 350 puntos y el máximo de 600-, d) adjudicación y comunicación de resultados.
3. *Suscripción de contratos*: a) negociación contractual y recepción de información complementaria, b) recepción de documentos pre-contractuales y firma de contratos; con la consecuente adjudicación de recursos.

En la parte de *ejecución* se incluyen las siguientes actividades: a) capacitación de arranque y entrega de información general, b) supervisión y asistencia técnica permanente, c) recepción trimestral de servicios efectivamente prestados por las organizaciones, d) liquidación final de los contratos, e) evaluación de la gestión del proyecto.

La acreditación correspondió a un paso previo a la subasta, en que las organizaciones de la sociedad civil presentaban documentos que respaldaban su capacidad legal y técnica para ejecutar proyectos de desarrollo infantil. En síntesis, los pasos que se siguieron fueron: acreditación, elaboración de proyectos, calificación de ofertas técnico – económicas, comunicación de resultados, adjudicación, trámite de garantías, firma de contratos, desembolsos, capacitación de arranque y ejecución.

Proceso de la subasta de recursos en el PNN

La subasta de recursos “tuvo como objetivo estratégico ampliar la cobertura de la atención a niños menores de seis años en situación de pobreza, mediante la aplicación de cuatro modalidades pedagógicas que promueven la participación comunitaria y el apoyo de la familia en el cuidado de los niños, en asocio con distintas entidades ejecutoras” (Programa Nuestros Niños 2005:65). La subasta se dirigió al financiamiento de los proyectos para la atención infantil, los mismos que eran presentados por las organizaciones ejecutoras, de acuerdo a

las modalidades de atención seleccionadas conjuntamente con la comunidad, permitiendo que “las organizaciones de la sociedad civil asuman la administración y ejecución de contratos con el Estado” (Programa Nuestros Niños 2003:25).

Este mecanismo, basado en la demanda, se ejecutó en una forma descentralizada y buscaba optimizar los recursos materiales y humanos de cada una de las zonas, así como conseguir recursos financieros adicionales de nivel local. En este proceso intervinieron varios actores: municipios, consejos provinciales, fundaciones, empresa privada, iglesia, ONGs, organizaciones de base. “La subasta busca movilizar recursos genuinamente locales junto con las asignaciones estatales, para progresivamente crear condiciones de sostenibilidad de los servicios de atención a la infancia” (Programa Nuestros Niños 2005:67).

Desde el año 2000 el Programa Nuestros Niños realizó dos procesos de subasta de recursos⁵ por un valor aproximado a US\$ 22’490,000. La cobertura de atención se dio a nivel nacional en 117 cantones con los mayores deciles de pobreza. Entre la primera y segunda subasta, y sus renovaciones respectivas, ejecutaron el proyecto casi en forma permanente 101 organizaciones ejecutoras, (la composición de las organizaciones ejecutoras fue de 67.7% ONGs y fundaciones y del 26.7% para municipios, patronatos, consejos provinciales) (Programa Nuestros Niños 2003:29). Inicialmente se suscribieron los contratos con más organizaciones ejecutoras, pero muchas de ellas fueron suspendidas por incumplimiento del contrato.

Organizaciones que ejecutaron contratos renovados por modalidad primera y segunda subasta

Modalidad	Primera Subasta	Segunda Subasta	Total Org	%
Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)	27	25	52	50.5%
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	16	7	23	29.1%
Wawakamayuj Wasi (WKW)	8	4	12	13.6%
Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI)	11	3	14	6.8%
Total	62	39	101	100%

Fuente: Memoria socio-historica del proceso de ejecución del Programa Nuestros Niños 2005

Del cuadro anterior, se evidencia una mayor presencia de organizaciones ejecutoras para la modalidad “Creciendo con Nuestros Hijos” con un 50% entre las dos subastas; lo que refleja que si bien el PNN incrementó la cobertura de atención, ésta se lo hizo en la modalidad que presentaba un menor costo.

En el proceso de subasta se presentan elementos de competencia entre las organizaciones participantes, pues los oferentes tenían diferentes grados de experticia en cuanto a la elaboración de proyectos y capacidad institucional; y en esas condiciones competían para acceder a los recursos. Este proceso hizo que las organizaciones ejecutoras adquirieran capacidades para cumplir lineamientos legales en cuanto a contratación pública, que si bien se convirtió en un desafío en un momento inicial, luego las organizaciones adquirieron el conocimiento y pudieron cumplir con mayor agilidad los requerimientos.

De la ejecución de los proyectos se pudo constatar que un elemento fundamental fue la formación profesional y la experiencia del personal propuesto en la oferta técnica, por lo que para la segunda subasta de recursos se dio un mayor peso en puntaje al personal que iba a ejecutar la propuesta. “Las organizaciones que capitalizan su experiencia institucional, o que logran constituir equipos técnicos solventes, avanzan en la aplicación de las modalidades, mientras las organizaciones con debilidades en el manejo de las mismas requieren de asistencia técnica” (Programa Nuestros Niños 2003:37).

La implementación del mecanismo de subasta de recursos requiere una institución con un financiamiento estable y seguro, que cuente con una estructura administrativa- financiera ágil y eficiente, con personal con una adecuada capacidad técnica. La institución debe llevar adelante un papel rector, regulador, de asistencia técnica, seguimiento, control y vigilancia, libre de interferencias políticas; y con un gran nivel de credibilidad.

Se debe garantizar que la institución que lleve adelante el proceso de subasta cuente con personal capacitado, apolítico a fin de que sean criterios técnicos los que se utilicen para la adjudicación de los recursos, esto definitivamente evitará problemas posteriores en la ejecución de las actividades por parte de las organizaciones y garantizará que los recursos entregados sean utilizados eficientemente (Asociación Velnec 2004:163).

En la incorporación del mecanismo de subasta, las organizaciones ejecutoras han asumido nuevas responsabilidades en cuanto a la generación del servicio; pues si bien se determina una oferta técnica con valores referenciales de gasto, ellas tienen cierta autonomía en cuanto al manejo de recursos y a la operativa técnica. Por otra parte, de esta experiencia se observa la conformación de una red de organizaciones ejecutoras, con poder para ejercer presión sobre la institución y con influencia para la toma de decisiones en el sector infancia.

Según la Asociación Velnec, que realizó la evaluación externa del Programa Nuestros Niños, la subasta fue:

una experiencia innovadora que merece ser replicada en el país, en cuanto contribuye a ampliar la participación de la sociedad civil en programas de desarrollo infantil, involucrando de manera efectiva a quienes tienen la primera responsabilidad en la crianza de los niños/as (familias) y logrando la entrega de servicios con altos niveles de aceptación y conformidad por parte de los usuarios (Asociación Velnec 2004:13,14).

Operativa del Programa Nuestros Niños:

Contratos:

Para la operativa del servicio de atención infantil en el PNN, se establecía entre el Programa Nuestros Niños y las organizaciones ejecutoras, contratos de prestación de servicios, en los cuales se determinaba los compromisos de las partes, el tipo de modalidad de atención, el número de niños, el valor a pagarse de acuerdo al costo día niño, el número de días efectivamente atendidos, entre otros; normando de esta forma la relación del Estado con los potenciales prestadores de servicio. Se trataba de un:

Contrato de Prestación de Servicios en el que el Programa no controla el gasto, sino que hay un costo que se presenta en la planilla y es el que está en la oferta, calculándose el precio unitario de atención al niño como costo día/niño, multiplicado por el número de días efectivamente atendidos (Programa Nuestros Niños 2003:25).

Para la suscripción de los contratos entre el PNN y las organizaciones ejecutoras se requería la presentación de pólizas de garantía

por parte de las organizaciones ejecutoras con el fin de garantizar los recursos del Estado; en caso de incumplimiento de cualquiera de los compromisos asumidos, el PNN tenía el derecho de ejecutar las mencionadas garantías. La Ley de Contratación Pública señala la obligatoriedad de los contratos a presentar garantías que aseguren el fiel cumplimiento del contrato y el buen uso del anticipo, lo que ayuda a tener un adecuado manejo de los recursos. En el Programa Nuestros Niños, luego de la suscripción del contrato y del establecimiento del porcentaje de anticipo, se realizaba el pago de planillas bimensuales, que debían ir acompañadas de documentos de respaldo como: planillas de pago, actas del comité de gestión, listado de niños, informes técnicos, pago de planillas del seguro social, entre otros.

Evaluación y seguimiento:

Uno de los elementos importantes e imprescindibles para el adecuado funcionamiento del Programa bajo el mecanismo de subasta de recursos, era el *sistema de evaluación y seguimiento*. Con tal efecto, al interior del Programa se organizó un sistema de supervisión que estaba dividido por zonas geográficas y por diferentes áreas: 1) técnica-gestión-administrativa, 2) financiera-contable y 3) pedagógica; encargado de brindar asistencia a las organizaciones ejecutoras en el trabajo pedagógico de campo, aspectos administrativos, de gestión y financieros. Este sistema de seguimiento difería al que debía ser implementado por las organizaciones ejecutoras, las que debían mantener un control permanente sobre los centros de atención infantil.

Entre los instrumentos que se utilizaban para la supervisión y seguimiento de los contratos, estaban: ficha de supervisión técnica, acta de supervisión financiera, ficha de seguimiento por modalidad; planilla de servicio prestado, de gastos, de cofinanciamiento, informes de visita.

El diseño de un sistema de seguimiento y asistencia técnica a las organizaciones ejecutoras que participan en la subasta es fundamental para el éxito del programa ya que la subasta es un medio para la entrega de los recursos pero lo que finalmente importa es que se garantice que los niños atendidos estén recibiendo el servicio para el cual fue adjudicada la organización. En este objetivo, la asistencia técnica tiene un rol de-

terminante, y debe ser de alta calidad y credibilidad técnica (Asociación VELNEC 2004:165).

La *evaluación* se realizaba en base a informes de liquidación, evaluación de la gestión de las organizaciones ejecutoras, evaluaciones de desarrollo infantil, informes finales; sobre cuyos resultados se contemplaba la posibilidad de renovación de los contratos, considerando las áreas técnica, administrativa y financiera.

Recurso humano:

Con respecto al *recurso humano*, la organización ejecutora de acuerdo a las especificidades de cada modalidad de atención, así como al tamaño del proyecto, determinaba el personal que se requería para su ejecución, el mismo que era de tipo: 1) técnico-pedagógico, 2) administrativo-contable y 3) comunitario.

El equipo *técnico-pedagógico* era responsable de ejecutar las actividades de los componentes de cada modalidad, manteniendo una relación directa con las familias y la comunidad, sus áreas de acción eran: educación de los niños, promoción socio-organizativa, capacitación del equipo y de padres de familia. El personal *administrativo-contable* era responsable de las acciones administrativas y financieras del proyecto y el personal *comunitario* que incluía a educadores elegidos por la comunidad, realizaba actividades de protección, estimulación, alimentación y atención a los niños.

En base a este mecanismo de tercerización de la atención, el Programa Nuestros Niños generó una gran cantidad de empleos; para la primera subasta las organizaciones ejecutoras contrataron como personal técnico y comunitario alrededor de 2.271 personas y en la segunda subasta alrededor de 1.018 personas, sumando 3.389 personas en el año 2003 (Programa Nuestros Niños 2005:83). Cabe señalar que la contratación de este personal no lo hacía el Programa Nuestros Niños, sino directamente las organizaciones ejecutoras.

Participación:

En la ejecución del Programa Nuestros Niños, se evidenció una alta participación familiar y comunitaria, se incluyeron nuevos ac-

tores para la atención a la infancia a nivel local “aproximadamente 150 ONGs y 50 municipios se involucraron en la atención a los niños. Las organizaciones ejecutoras del Programa se han vinculado a redes locales y nacionales que trabajan con la niñez y adolescencia; se crearon 1800 comités de gestión, órganos de representación y acción que potenciaron los resultados de la intervención” (Asociación Velnec 2004:94). Esta incorporación de nuevos actores como gobiernos seccionales, ONGs, iglesia, entre otros, ha permitido insertar a instancias con poder de decisión en temas referentes al desarrollo infantil así como sensibilizar a diferentes espacios en cuanto a los derechos de la niñez.

La participación de la familia y comunidad se dio con aportes en trabajo, con la conformación de los comités de gestión⁶, con el ejercicio de auditoría social.

los aportes que recibieron las organizaciones ejecutoras no fue únicamente en dinero, sino también en trabajo (mingas) y otros recursos (materiales), locales para operar (construcción de centros), adecuación de centros (bienes muebles), provisión de material didáctico, menaje, acciones de capacitación, aportes voluntarios de las madres para agasajos de los niños y niñas, aportes para los refrigerios de los niños y para suministros de operación de los espacios de aprendizaje y recreación, pagos de luz, agua y otros), en algunos casos, donación de terrenos para la instalación del Centro o punto de atención (Asociación VELNEC 2004:118).

Análisis de los sistemas de atención infantil

Una vez que se realizó la descripción de los sistemas de atención infantil, a continuación se considerará los parámetros de calidad que cada una de las instituciones ha establecido; los costos que se determinan para la atención infantil, y ciertos criterios de eficiencia distributiva, de acuerdo a las modalidades objeto del estudio, Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI), en el caso del Programa Operación Rescate Infantil y Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI) en el caso del Programa Nuestros Niños. Posteriormente se determinarán algunas semejanzas y diferencias que se presentan entre los sistemas e instituciones, para establecer ventajas y desventajas de estos dos sistemas de asignación de recursos.

Estándares de calidad de los sistemas de atención infantil

En primera instancia, hay que señalar que antes de que el Programa Nuestros Niños empiece a ejecutar sus acciones, no existía dentro de las instituciones de infancia (a nivel nacional) parámetros mínimos de calidad para el establecimiento de los centros infantiles, ni se disponía de instrumentos comunes que permitan hacer comparaciones o coordinar acciones. Por lo que uno de los objetivos del PNN, dentro del componente mejoramiento de la calidad, fue el establecimiento de *estándares de calidad para los centros de atención infantil*, desde una perspectiva coparticipativa. Con tal efecto, se inicia un proceso de construcción de estándares de calidad para los centros infantiles (año 2000), por parte de técnicos y funcionarios de las instituciones de infancia: ORI, PNN, INNFA y PRONEPE; más tarde a partir del año 2002 se realiza el mismo proceso con representantes de las organizaciones ejecutoras del PNN, con el objeto de establecer dichos estándares conforme las modalidades de atención del PNN, en base a los estándares ya existentes.

El establecimiento de estándares de calidad constituye un proceso continuo, que está sujeto a modificaciones y cambios; el proceso de construcción colectiva de estos instrumentos debía responder a los requerimientos particulares de cada institución y eran resultado de un consenso nacional, lo que permitió garantizar la institucionalidad de los mismos, así como su aplicabilidad.

Para las instituciones consultadas (INNFA, ORI, PRONEPE, DNPM), los estándares de calidad son instrumentos que permiten establecer el criterio de calidad para el funcionamiento de los centros; indican que son instrumentos de diagnóstico, seguimiento y evaluación de los centros infantiles, y cumplen con las características de validez y confiabilidad. Esto les permite detectar necesidades, priorizarlas, autoevaluarse y orientar sus acciones hacia el mejoramiento de la calidad de atención (Asociación Velnec 2004:106).

Según Fernando Sánchez (ex – Director del Programa Nuestros Niños):

Es fundamental, que los centros alternativos de desarrollo infantil cuenten con un instrumento de estándares de calidad, que permita a los comités de gestión, conformados por padres de familia, madres y educadoras comunitarias, líderes de la comunidad y técnicos institucionales, me-

dir la calidad del servicio de su centro y establecer un plan de mejoramiento para superar sus dificultades (Programa Nuestros Niños 2003:7).

La construcción de estos parámetros de calidad, permiten en primera instancia partir de unas condiciones mínimas de funcionamiento que aseguren cierto grado de calidad de atención, para determinar la implementación de un plan de mejoramiento, que ayude a realizar un seguimiento y control tanto a los técnicos, como al personal comunitario y comunidad en general.

la mayoría de los países de la OECD están destinando importantes esfuerzos en la certificación y acreditación de los servicios de preescolar. En su mayoría, los gobiernos centrales juegan un rol muy importante en la definición de los mínimos de calidad que deben ser garantizados para una buena educación preescolar. ... Para asegurar la calidad, la mayoría de los países exigen estándares para recibir financiamiento público y destinan fondos específicos para fomentar la capacitación de personal, mejorar la infraestructura y reducir la proporción alumno / profesor (Gobierno de Chile 2005:46).

Los estándares de calidad son un instrumento que permite mejorar la calidad de la atención infantil mediante planes de mejoramiento. En base a puntajes y escalas de valoración se observan las deficiencias y luego se pasa a ordenar y jerarquizar las soluciones en los planes de mejoramiento. Según Alfredo Tinajero, (ex-Coordinador del componente mejoramiento de la calidad y ex – Director del Programa Nuestros Niños):

los estándares son normas o parámetros de funcionamiento de unidades de atención infantil. Los mismos que sirven como un referente para los técnicos y las familias con el objeto de mejorar la calidad de los servicios en los lugares de atención a los niños menores de cinco años de edad y que permiten evaluar la calidad del servicio y, a su vez, identificar las áreas bajas en puntaje, ubicando problemas y, con ello, estar en capacidad de construir un plan de mejoramiento (Programa Nuestros Niños 2005:43).

La elaboración del plan de mejoramiento de la calidad es un proceso coparticipativo, en el que participan los representantes de la comunidad, las familias, funcionarios y técnicos de las instituciones, y miembros de otras instancias como iglesia, u ONGs que se encuentran en el sector, las mismas que se integran, conformando un comité de

gestión de desarrollo infantil, el que tiene como responsabilidad ejecutar las acciones previstas en el mencionado plan de mejoramiento.

Los estándares o parámetros de calidad a ser aplicados en los centros de desarrollo infantil,⁷ han sido definidos en cuatro áreas básicas, las mismas que presentan varias subáreas. Las cuatro áreas, se exponen a continuación:

1. Infraestructura, condiciones físicas y ambientales
2. Equipamiento: disposición, uso y acceso
3. Recursos humanos: organización, capacitación y gestión
4. Estrategias y servicios

La aplicación de la ficha de estándares de calidad, se realiza con los padres de familia, un representante del comité de gestión, un representante de las educadoras comunitarias y un representante técnico de la organización ejecutora⁸ (al menos 4 personas). En base a las cuatro áreas básicas se ha determinado una calificación para cada una, así como una ponderación para tener una calificación porcentual sobre 100; los instrumentos diseñados para este proceso han sido: “ficha de estándares de calidad”, “hoja de ponderación” y “hoja de graficación”, las mismas que son llenadas en forma conjunta por los técnicos, personal comunitario y representantes de la comunidad, en forma semestral.

Si bien los estándares de calidad definidos para los centros de atención infantil del ORI, en su modalidad Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI), como para el Programa Nuestros Niños, en su modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), tienen una estructura similar, sin embargo las diferencias que se presentan no hacen posible realizar una comparación de los estándares de calidad entre las instituciones. A continuación se detalla un cuadro con los puntajes y ponderaciones máximos de las dos instituciones:

Áreas básicas	ORI Calific	%	Puntos sobre 100	PNN Calific	%	Puntos sobre 100
1. Infraestructura, condiciones físicas y ambientales	61	29,8%	29,76	48	18,3%	18,32
2. Equipamiento: disposición, uso y acceso	36	17,6%	17,56	46	17,6%	17,56
3. Recursos humanos: organización, capacitación y gestión	63	30,7%	30,73	97	37,0%	37,02
4. Estrategias, servicios y procesos	45	22,0%	21,95	71	27,1%	27,10
Total	205	100,0%	100	262	100,0%	100,00

Fuente: Estándares de calidad para los centros infantiles del ORI y PNN
Elaboración: La autora

Se puede observar que entre los dos esquemas de calificación y puntuación de los parámetros de calidad se presentan algunas diferencias que se señalan a continuación⁹:

El puntaje máximo que se determina en el caso del PNN es de 262/262, mientras que en el caso del ORI es de 205/205; se presentan para cada una de las áreas diferentes puntuaciones y ponderaciones. Por ejemplo en el área de recursos humanos la puntuación que el ORI da es de 63 puntos, mientras que el PNN asigna 97 puntos; en el área de estrategias, servicios y procesos el ORI asigna 45 puntos, mientras que el PNN da 71 puntos a esa área (se mantienen diferentes ponderaciones sobre el total de las puntuaciones).

En el caso del ORI, el mayor peso dentro de los estándares de calidad se lo da al área Recursos Humanos con el 30.7%, seguido muy de cerca del área infraestructura, condiciones físicas y ambientales con un 29.8%; en lo que respecta al PNN si bien el mayor peso lo tiene el área de recursos humanos, éste es mayor que el del ORI correspondiendo al 37%, seguido por el área de estrategias, servicios y procesos con un peso de 27,1%, el área de infraestructura se encuentra en tercer lugar con un 18% y en cuarto lugar y con la misma composición del ORI, está el área de equipamiento con un 17,6%. Se puede ver de esta forma que las dos instituciones dan pesos distintos a las áreas, considerando importantes para cada una de ellas diferentes aspectos.

Las notaciones que se emplean en algunos casos cambian; en el caso del PNN se habla de “espacio de aprendizaje”¹⁰, y en el caso del ORI se denomina “centro”, en el ORI se llama “madre comunitaria” y en el PNN “educadora comunitaria”, entre otros.

En el caso del PNN se observa en cuanto a la calificación un mayor puntaje al técnico midiendo su perfil, apoyo técnico, hábitos, conocimiento de derechos de los/as niños/as, etc.; lo mismo se puede observar en el personal comunitario en que se consideran aspectos como el perfil, conocimiento de derechos de los niños/as, hábitos de trabajo.

En algunas subáreas de los estándares que considera una institución, no se incluyen algunos elementos o ítems que en la otra institución se contempla, o en otros casos, en el caso de que se contemplen los mismos ítems, se presentan puntuaciones distintas para los mismos aspectos; o se ubican los ítems en diferentes subáreas. (Por ejemplo en la subárea local y área física no se considera en el PNN los ítems: espa-

cio de cocina, lugar para guardar materiales de aseo y limpieza; distribución de espacio, etc., que son considerados en el ORI). (ver anexo 1).

En cuanto al área equipamiento, en la subárea educación, en el PNN se da un mayor peso a la existencia de materiales de aprendizaje, en especial a aquel elaborado por la familia o educadoras comunitarias, mientras que en el ORI la puntuación es menor o no presenta determinados ítems.

En el área recurso humano en el PNN se da un mayor peso al perfil y participación del personal comunitario y del personal técnico, considerando el perfil que ellos mantienen, sus hábitos de trabajo y el conocimiento y práctica de derechos de los/as niños/as; así como las actividades que realizan las educadoras comunitarias.

En el área estrategias, servicios y procesos, en el PNN se incluye dos subcategorías más que son capacitación y atención a niños con necesidades especiales, que en el caso del ORI, no se contempla. Por otra parte, en el PNN se destaca una mayor calificación al personal técnico.

Los estándares de calidad constituyen un parámetro para determinar las condiciones de atención del niño/a, se debe tomar en cuenta que lo importante es una atención de calidad más que el aumento de cobertura de atención. En este contexto se requiere que más niños/as se beneficien de la atención infantil, pero que ésta sea con calidad; de igual forma hay que considerar que para contar con mejores niveles de eficiencia es necesario vincular las acciones con el concepto de calidad. El hecho de que un bien o servicio tenga una mejor calidad le permite ser más competitivo en el mercado y por lo tanto posicionarse en una mejor forma.

En los programas sociales es necesario precautelar las condiciones de igualdad para todos los participantes.

programas con alta calidad para una clase o grupo social y programas con baja calidad para otros perpetúan la desigualdad y la injusticia social. De la misma forma, ampliación de cobertura de programas de atención sin los criterios de calidad a niños de las familias con menores ingresos no responde a los derechos de los niños, a sus necesidades de desarrollo y aprendizaje ni a los objetivos de reducir las disparidades económicas, sociales, regionales.¹¹

Por otra parte, hay que tener presente que el concepto de calidad es relativo, pues lo que es calidad en un momento puede no ser-

lo en otro, o puede diferir dependiendo de la zona geográfica de la que se trate, de tal forma que el concepto de calidad corresponde a una construcción continua.

Entre los ítems considerados en los parámetros de calidad se incluyen: la organización de espacios, la iniciativa infantil, el trabajo dirigido, uso de lenguaje, actividades, rutinas, materiales diversificados, atención individualizada al niño, sistema de evaluación, trabajo con padres, el entorno, el personal comunitario, las planificaciones, el ambiente físico, participación de las familias y de los comités de gestión, etc.

Las áreas y subáreas de los parámetros de calidad que se contemplan en cada una de las instituciones es la siguiente:

ORI	Puntos	PNN	Puntos
1. Infraestructura, condiciones físicas y ambientales	61	1. Infraestructura del espacio de aprendizaje: condiciones físicas y ambientales	48
1.1 Local y área física	28	1.1 Condiciones generales del espacio físico	18
1.2 Estado de la Construcción y peligros potenciales	15	1.2 Estado físico del espacio de aprendizaje y precauciones ante peligros potenciales	14
1.3 Saneamiento y servicios básicos	18	1.3 Saneamiento	16
2. Equipamiento: disposición, uso y acceso	36	Equipamiento: disposición, uso y acceso	46
2.1 Salud	12	2.2 Salud	12
2.2 Alimentación	12	2.3 Alimentación	12
2.3 Educación	12	2.1 Educación	22
3. Recursos humanos: organización, capacitación y gestión	63	3. Recursos humanos: participación y gestión	97
3.1 Personal comunitario	21	3.3 Perfil y participación del personal comunitario	43
3.2 Comités de familia y de gestión	21	3.1 Participación de las familias y Comités de gestión	24
3.3 Educadores comunitarios, técnicos provinciales, coordinadores comunitarios	21	3.2 Perfil y participación del técnico	30
4. Estrategias, servicios y procesos	45	4. Estrategias, servicios y procesos	71
4.1 Salud	15	4.3 Salud	11
4.2 Alimentación	3	4.4 Alimentación	6
4.3 Ambiente afectivo	15	4.1 Ambiente afectivo	12
4.4 Educación y estimulación	12	4.2 Educación	6
4.5 Capacitación	18	4.6 Atención a los niños con necesidades especiales de aprendizaje	18
TOTAL	205		262

Fuente: Estándares de calidad para los centros infantiles del ORI y PNN
Elaboración: La autora

Estándares de calidad por institución

Debido a las diferencias entre los parámetros de medición de los estándares de calidad de las dos instituciones presentados en el Sistema Matraca (Sistema de información institucional), no se realizará un análisis comparativo de las dos instituciones en base a esta información, sino que se procederá de la siguiente forma:

Por un lado, se considerará la evolución de los estándares al interior de la misma institución, tomando en cuenta cuatro series (dos semestres del año 2003 y dos semestres del año 2004)¹², tanto para el ORI como el PNN; y por otro lado, se elaborará una ficha a ser aplicada en algunos centros del ORI y del PNN, para tener una visión general sobre aspectos relativos a la calidad en la atención infantil de cada institución.

En relación a la primera parte, es importante recalcar que en el año 2003 se empieza a utilizar el instrumento de los estándares de calidad en las instituciones (ORI y PNN) por lo que en este período no se dispone de las mediciones de muchos centros. Se debe considerar además que los resultados se han obtenido a nivel provincial, lo que permitirá tener una idea de los estándares a nivel nacional, por otra parte hay que señalar que en el caso del PNN, únicamente se considerará a la población infantil de la modalidad Centros Integrales de Desarrollo Infantil (CIDI).

Según las bases de datos de las instituciones, la población infantil del ORI y del PNN (en su modalidad CIDI), era la siguiente:

AÑO	ORI (CCDI)	PNN (CIDI)
2003	45.183	6.553
2004	42.889	5.981
2005	41.043	5.742

Fuente: Base de datos ORI y PNN
Elaboración: La autora

Los estándares de calidad promedio de las instituciones se detallan a continuación, la puntuación máxima del ORI se da sobre 205 puntos y la del PNN sobre 262 puntos. Se expone a la vez la puntuación ponderada sobre 100 de las 2 instituciones.

PERIODO	ORI / 205	ORI / 100	PNN / 262	PNN / 100
2003-I	146,3	71,37	135	51,53
2003-II	161,15	78,61	186,31	71,11
2004-I	155,58	75,89	208,19	79,46
2004-II	152,75	74,51	222,42	84,89

Fuente: Base de datos ORI y PNN
Elaboración: La autora

Del cuadro anterior se puede observar que la tendencia en la calificación del estándar de calidad en el ORI va disminuyendo en el transcurso de los cuatro semestres, siendo de 78,61 para el segundo semestre del 2003, mientras que para el segundo semestre del 2004 baja a 74,51/100; en el caso del PNN ocurre lo contrario, esta tendencia va aumentando, para el segundo semestre del 2003 el estándar fue de 71,11 y para el segundo semestre del año 2004 aumentó a 84,89/100.

Estándares de calidad del ORI y PNN

ORI				
No. Provincia	Estánd. 2003- I	Estánd 2003- II	Estánd 2004- I	Estándar 2004- II
1 Azuay	72,49	79,71	80,04	74,61
2 Bolívar		69,81		72,75
3 Cañar		81,32		83,00
4 Carchi		84,25		66,44
5 Chimborazo		75,11		77,40
6 Cotopaxi		72,86	55,28	74,02
7 El Oro		78,21		73,02
8 Esmeraldas		77,08		
9 Guayas		84,01		
10 Imbabura		82,92		86,09
11 Loja	70,24	74,67		59,10
12 Los Ríos (*)		80,61		23,90 *
13 Manabí		78,00	87,07	83,41
14 Morona Santiago		76,20		79,80
15 Napo		69,65		68,88
16 Orellana		83,54		86,39
17 Pastaza		76,57		78,59
18 Pichincha		81,04	74,15	84,84
19 Sucumbíos		85,73		79,02
20 Tungurahua		82,71		86,03
21 Zamora Chinchipe		76,83		78,39
Total	71,37	78,61	75,89	74,51

PNN				
Provincia	Estánd. 2003- I	Estánd 2003- II	Estánd 2004- I	Estándar 2004- II
Bolívar			61,89	75,68
Chimborazo		69,50	62,89	83,74
Cotopaxi			85,41	88,84
Esmeraldas		79,44	93,60	94,70
Guayas		88,95	84,00	90,56
Imbabura		74,21	92,82	95,00
Los Ríos		59,32	93,70	86,26
Morona S.				
Pichincha		72,72	75,12	81,20
Sucumbios	51,53	53,63	59,87	66,25
Tungurahua			85,31	86,69
Total	51,53	71,11	79,46	84,89

(*) Para el segundo semestre 2004 solo se realizó la medición del Area Infraestructura

Fuente: Base de datos ORI y PNN
Elaboración: La autora

- En relación al Programa Operación Rescate Infantil (ORI), se puede observar que durante los primeros semestres del año 2003 y 2004, no se realizaron las mediciones de estándares de calidad para todas las provincias, apenas dos provincias en el primer año y 5 en el segundo año. De las mediciones más completas (correspondientes a las de los segundos semestres del 2003 y 2004), se constata que los estándares de calidad aumentaron en 12 provincias, mientras que en las restantes disminuyeron. Las provincias que presentaron mayor calificación en los estándares de calidad fueron: Cañar, Imbabura, Manabí, Orellana, Pichincha y Tungurahua. Mientras que las provincias que presentaron los más bajos estándares de calidad fueron: Bolívar, Napo y Loja.

- Con respecto al Programa Nuestros Niños (PNN), la cobertura de atención bajo la modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), se encontró en 12 provincias para el año 2003, 11 provincias para el 2004 y 9 provincias para el año 2005, por la disminución de la cobertura de atención en esta modalidad. En el año 2003 no se tiene una medición completa de estas provincias, (especialmente durante el primer semestre), debido a que los estándares de calidad recién se estaban implementando. Considerando las mediciones realizadas se puede observar que casi en todas las provincias donde se presenta la modalidad CIDI, los estándares aumentan a excepción de la provincia de Los Ríos. Las provincias que presentan mayores estándares de calidad son Cotopaxi, Esmeraldas, Imbabura y Tungurahua, mientras las provincias que presentan menores estándares de calidad son Bolívar, Chimborazo y Sucumbíos.

A continuación se considerarán los estándares de calidad por área de algunas provincias, tomando en cuenta la medición del segundo semestre de los años 2003 y 2004.

Estándares de calidad por áreas del ORI

	Equipamiento	Estrategias, servicios y procesos	Infraestructura	Recursos humanos	Estandar /205	Estandar/100
	Max 36 (70%)- 25,2	Max 45 (70%)- 31,5	Max 61 (80%)- 48,8	Max 63 (70%)- 44,1	Max 205 (70%)- 143,5	Max 100 (70%)- 70
Bolívar 2003	19,79	33,67	44,64	45	143,1	69,8
Bolívar 2004	21,22	32,57	48,75	46,61	149,15	72,76
Cañar 2003	26,36	37,56	53,39	49,39	166,7	81,32
Cañar 2004	27,18	39,26	53,44	50,27	170,15	83
Chimborazo 2003	24,41	36,23	46,23	47,1	153,97	75,11
Chimborazo 2004	25,99	35,69	48,09	48,9	158,66	77,4
El Oro 2003	24,87	39	47,64	48,82	160,33	78,21
El Oro 2004	23,52	36,19	44,5	45,46	149,69	73,02
Imbabura 2003	26,25	39,83	51,63	52,25	169,98	82,92
Imbabura 2004	29,11	39,88	53,91	53,57	176,48	86,09
Loja 2003	24,06	35,24	45,65	48,13	153,07	74,67
Loja 2004	16,82	24,29	40,96	39,1	121,17	59,11
Napo 2003	21,22	33,11	45,39	43,08	142,79	69,65
Napo 2004	22,73	34,2	46,59	37,69	141,21	68,88
Pichincha 2003	26,98	40,35	49,45	49,38	166,14	81,04
Pichincha 2004	28,23	40,26	53,1	52,33	173,92	84,84
Sucumbios 2003	26,25	42,25	54,75	52,5	175,75	85,73

	Equipamiento	Estrategias, servicios y procesos	Infraestructura	Recursos humanos	Estandar /205	Estandar/100
	Max 36 (70%)- 25,2	Max 45 (70%)- 31,5	Max 61 (80%)- 48,8	Max 63 (70%)- 44,1	Max 205 (70%)- 143,5	Max 100 (70%)- 70
Sucumbios 2004	24,25	38,5	51,75	47,5	162	79,02
Promedio 2003	24,65	37,82	49,55	49,13	161,15	78,61
Promedio 2004	24,56	36,18	49,57	48,17	152,75	74,51

Fuente: Base de datos ORI y PNN
Elaboración: La autora

De la revisión de los estándares de calidad por área en el ORI, se puede observar¹³:

- En la mayoría de provincias no se cumple con lo estipulado en el Acuerdo Ministerial de que los centros superen el 80% en el área de infraestructura para su apertura, esta situación se presenta en mayor medida en las subáreas Estado de construcción y en el local y área física.
- En cuanto al área de “equipamiento: disposición, uso y acceso”, se evidencia que la mayoría de provincias no llegan a alcanzar el 70% en esta área, únicamente Cañar, Imbabura, Pichincha y Orellana, presentan valores superiores, pero las demás presentan déficit de equipamiento en las subáreas de alimentación, educación y salud. El promedio nacional tampoco llega a alcanzar el 70% en esta área, lo que evidencia la necesidad de los centros de ser equipados en mayor medida.
- En lo que respecta al área de estrategias, servicios y procesos, la mayoría de las provincias presentan valores superiores al 70%.
- En el área de recursos humanos, en promedio se supera el 70% del estándar de calidad, sin embargo se observa que en la mayoría de provincias en la subárea de “educadoras comunitarias y técnicos provinciales”, se tiene valores menores al 70%.
- Si bien en el promedio nacional del ORI, los estándares de calidad superan el 70%, se presentan provincias como Bolívar, Loja y Napo que tienen valores menores; además se evidencia que entre los años 2003 y 2004 los estándares de calidad disminuyeron casi en todas las áreas a excepción del área infraestructura que presentó cierta mejora. En términos generales se puede mencionar que el ORI presenta limitaciones presupuestarias que no le permiten apoyar el equipamiento de los centros de atención in-

fantil, así como la infraestructura de los mismos; por lo que no logran mantener estándares mínimos en estas áreas.

Estándares de calidad por áreas del PNN

	Equipamiento	Estrategias, servicios y procesos	Infraestructura	Recursos humanos	Estandar /262	Estandar/100
	Max 46 (70%)- 32,2	Max 71 (70%)- 49,7	Max 48 (80%)- 38,4	Max 97 (70%)- 67,9	Max 262 (70%)- 183,4	Max 100 (70%)- 70
Bolivar 2004 (i)	26,38	33,15	37,38	65,23	162,14	61,89
Bolivar 2004 (ii)	35,91	43,82	40,46	78,08	198,27	75,68
Chimborazo 2003	30,64	40,64	36,72	79,04	182,09	69,5
Chimborazo 2004	38,09	49,67	44,18	87,45	219,41	83,74
Imbabura 2003	35,33	39	33,89	86,22	194,44	74,21
Imbabura 2004	41,7	68,1	47,2	91,9	248,9	95
Guayas 2003	41,58	57,06	42,49	91,94	233,07	88,96
Guayas 2004	42,64	57,25	45,92	91,46	237,27	90,56
Pichincha 2003	30,29	45,76	40,88	73,59	190,53	72,72
Pichincha 2004	34,4	53,26	43,14	81,96	212,74	81,2
Sucumbios 2003	18,17	33,67	31,5	57,17	140,5	53,63
Sucumbios 2004	29,29	34,57	39	70,71	173,57	66,25
Promedio 2003	31,7	42,23	38,67	73,72	186,31	71,11
Promedio 2004	39,36	53,79	43,46	85,8	222,41	84,89

Fuente: Base de datos ORI y PNN
Elaboración: La autora

De la revisión de los estándares de calidad por área en el PNN, se puede observar lo siguiente¹⁴:

- Considerando los valores promedio de los estándares de calidad se presenta un incremento en los estándares de calidad entre los años 2003 y 2004, pasando de un 71,11 a 84,89/100; de igual forma se constata este incremento en las cuatro áreas contempladas.
- El área que menores valores presentó fue la de “estrategias, servicios y procesos”; básicamente en la subárea atención con necesidades especiales.
- En cuanto al área de equipamiento se presentan valores menores al 70% especialmente en el año 2003, pero para el 2004 esta situación se corrige, lo mismo ocurre en el área de infraestructura. Respecto al área de recursos humanos, prácticamente los valores son superiores al 70% en casi todas las provincias.
- Las provincias que presentaron menores estándares de calidad fueron Sucumbíos, Bolívar y Chimborazo; mientras las que pre-

sentaron mayores estándares de calidad fueron Imbabura, Guayas y Tungurahua.

En relación a la *segunda parte del análisis de calidad*, se procedió a elaborar una “ficha de observación sobre los niveles de calidad de atención infantil” (anexo 3), luego de haber determinado que no era procedente la comparación de los parámetros de calidad establecidos institucionalmente.

En la ficha, se consideraron aspectos generales sobre los niveles de calidad que mantienen los centros de atención infantil, con el objeto de establecer ciertos parámetros de comparación entre las dos instituciones: ORI y PNN. Entre los aspectos que se tomaron en cuenta estuvieron: el número de niños por centro, sus condiciones de aseo, el número de madres comunitarias, la rotación de las mismas en el último año, la instrucción académica y experiencia en atención infantil, las condiciones del centro, su ubicación e infraestructura, el espacio verde alrededor del centro, las condiciones de la cocina, del menaje, los baños, la limpieza en general; el equipamiento y material didáctico, el material de aseo de los/as niños/as, plan de nutrición, tiempos de comida, revisión de la planificación pedagógica, control de asistencia, control de vacunación, cooperación comunitaria y de los padres, entre otros.

A cada uno de estos aspectos se calificó considerando niveles de puntuación bajo el cumplimiento de ciertos lineamientos, la máxima puntuación fue de 40 puntos. Cabe señalar que la calificación de la ficha se basó en la observación general de las condiciones externas y no fue resultado del análisis de niveles de aprendizaje o de evaluaciones técnicas a los/as niños/as asistentes a los centros.

La aplicación de la ficha se realizó en 10 centros de atención infantil, 5 del Programa Operación Rescate Infantil y 5 del Programa Nuestros Niños, ubicados en la provincia de Pichincha, tanto en la ciudad de Quito como en Cayambe; los centros del Programa Nuestros Niños correspondieron a las organizaciones ejecutoras: Coincad y a la Fundación Mariana de Jesús.

Los resultados obtenidos de los centros se exponen a continuación:

CENTROS ORI	PUNTUACION ORI	CENTROS PNN	PUNTUACION PNN
Rayitos de Luz	36/40	Mis Pequeños Angelitos (COINCAD)	27/40
Centro Social Lucha de los Pobres	38/40	Estrellitas Mágicas (COINCAD)	32/40
Fuente de Vida	33/40	Gotitas de Amor (COINCAD)	30/40
Angel de la Guarda	28/40	Dulce Travesura (Fundación Mariana de Jesús)	23/40
Gotitas de Miel	38/40	El Paraíso (Fundación Mariana de Jesús)	34/40
Promedio	34,6/40	Promedio	29,2/40

Fuente: Fichas de observación sobre niveles de calidad de atención infantil
Elaboración: La autora

Como se puede observar del cuadro que antecede, en los casos donde se aplicó la ficha la puntuación promedio del ORI correspondiente a 34,6/40 es superior al promedio de los centros del PNN, correspondiente a 29,2/40 (bajo las consideraciones señaladas anteriormente).

De lo que se pudo constatar en la observación (en base a las visitas de los 10 centros), la diferencia en la puntuación radica fundamentalmente en las condiciones físicas de los centros, en el espacio verde alrededor de ellos; los centros observados del ORI presentaban espacios más amplios y con mejor infraestructura que los del PNN, en cuanto a los otros aspectos, en la alimentación los centros tanto del ORI como del PNN, disponían de un plan alimentario con alimentos protéicos y nutritivos, mantenían una planificación pedagógica y el control de asistencia y de vacunas; tenían la cooperación de la comunidad y de los padres de familia en las diferentes acciones, tanto a nivel económico como de participación en mingas u otras actividades.

De los análisis anteriores se puede concluir que los estándares de calidad no tienen como objetivo determinar que institución es mejor o no, o cual presenta mejores índices, sino que constituye una herramienta útil para asegurar un servicio de atención con un mínimo de calidad para cada uno de los centros de atención infantil, esto les permite determinar una situación inicial, realizar planes de mejoramiento, en base a los cuales la institución, la comunidad y el personal comunitario tienen la obligación de emprender acciones, realizar el se-

guimiento y procurar mejoras en el centro que se traduzcan en una mejor atención a los niños y niñas. Por otra parte, es importante tener un marco referencial mínimo, en base al cual se de la atención, se busque ser más eficaz y por ende más competitivo. Los valores o calificaciones numéricas no trascienden, si atrás de ellas no se emprende un trabajo comprometido, no se da un mejoramiento continuo a las acciones del personal técnico sea del ORI o de las organizaciones ejecutoras (PNN), del personal comunitario y de todos los que de una u otra forma están vinculados al área infancia.

Costos de la atención infantil

Con el objeto de realizar un análisis de los costos de los servicios de atención infantil entre el ORI y el PNN, es necesario tener presente las diferencias institucionales existentes, las modalidades de atención y las dinámicas particulares de cada institución. En primera instancia hay que señalar que el Programa Operación Rescate Infantil está financiado con fondos provenientes del Presupuesto General del Estado y que el Programa Nuestros Niños se financió con fondos de un préstamo reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo y de la contraparte local, la misma que en la última etapa de vida del Programa fue mayor y se destinó a la ampliación de la cobertura de atención infantil.

El presupuesto del *Programa Operación Rescate Infantil* para el año 2005 fue de US\$27'930.000 y para el año 2006 de US\$23'442.000, los cuales se desagregaron en las siguientes partidas presupuestarias:

Presupuesto		Año 2005		Año 2006	
Partida	Descripción	Valor USD	%	Valor USD	%
53	Gastos Corrientes	1.380.531,28	4,9%	1.283.870,70	5,5%
58	Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil incluye: Alimentación niños, material de estimulación y material fungible y Alimentación, bonificación y vacaciones personal comunitario (Considerado para 9 meses de ejecución)	23.595.598,51	84,5%	18.824.120,18	80,3%
51	Servicios Personales por Contratos	2.873.541,80	10,3%	3.261.128,74	13,9%
57	Seguros, Costos Financieros y Otros Gastos	81.302,72	0,3%	73.500,00	0,3%
	Total	27.930.974,31	100,0%	23.442.619,62	100,0%

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil / Dirección Financiera
Elaboración: La autora

Se observa que dentro del presupuesto total del ORI, la partida presupuestaria 58, que presenta una participación del 84,5% para el año 2005 y 80,3% para el 2006, es la destinada a la atención infantil, a través de esta partida se realizan las transferencias a las cuentas bancarias de los centros de atención infantil, considerando una cobertura fija de niños y niñas a nivel nacional (que para el año 2006 se establece en 52.366 niños y niñas a nivel nacional como tope), con valores dados por concepto de alimentación, material didáctico, material fungible y bonificación del personal comunitario. Estos valores durante el año 2005 y 2.006 fueron los siguientes:

DESCRIPCIÓN	DÍA / MES	VALOR USD
Alimentación Niño/Niña	Día	0.90
Alimentación Personal Comunitario	Día	0.90
Material Fungible	Día	0.13
Material de Estimulación	Día	0.10
Bonificación Personal Comunitario	Mes	80,00

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil
Elaboración: La autora

En cuanto al *Programa Nuestros Niños*, el presupuesto acumulado durante la vida del Programa (1999 – 2005) ascendió a US\$ 62’058.893,36 con una composición del 72.2% de fuente BID (US\$ 44’828.000) y el 27.8% de aporte local (US\$17’230.833,36). A continuación se puede observar la composición del presupuesto acumulado del PNN:

DESCRIPCIÓN	VALOR USD	%
1 Administración	3.623.984,06	5,8%
2 Componente 1: Mejoramiento de la Calidad	11.123.539,16	17,9%
3 Componente 2: Ampliación de la Cobertura	39.770.558,24	64,1%
4 Componente 3: Fortalecimiento Institucional	3.455.148,85	5,6%
5 Gastos Financieros	4.085.663,05	6,6%
TOTAL	62.058.893,36	100,0%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Dirección Financiera
Elaboración: La autora

Se destaca en el presupuesto del Programa Nuestros Niños, la alta participación del componente ampliación de la cobertura con un 64,1%, seguido del componente mejoramiento de la calidad con un 17,9%. Se debe indicar que dentro del componente ampliación de la

cobertura tomaron lugar las dos subastas de recursos que permitieron la atención de los niños y niñas. Las fuentes de financiamiento del componente ampliación de la cobertura fueron las siguientes:

FUENTE	VALOR USD	%
BID	26.787.579,88	67,4%
Aporte Local	12.982.978,36	32,6%
TOTAL	39.770.558,24	100,0%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Dirección Financiera
Elaboración: La autora

La ejecución presupuestaria acumulada del PNN fue del 98%; equivalente a US\$ 60'842.456,14, mientras que el ORI en el año 2005 ejecutó el 85,3%, equivalente a US\$23'829.113,87.

Costo de atención de los programas

Para realizar una comparación de los costos de atención de las dos instituciones, se tomarán en cuenta dos consideraciones, el primero el *costo día niño* de atención, de acuerdo a las particularidades de cada institución y el segundo el *costo hora niño* de atención.

Costo día niño de atención:

En el caso del *Programa Operación Rescate Infantil (ORI)*, como se señaló anteriormente, por cada niño/a inscrito/a y que consta en el convenio de participación social, se reconoce los valores de alimentación, material didáctico y material fungible; y para las madres comunitarias los valores de alimentación y bonificación mensual; estableciéndose como parámetros generales: 40 niños por centro al cuidado de 4 madres comunitarias y 2 madres responsables de la preparación de los alimentos (en total 6 madres comunitarias por centro). Con estas consideraciones a continuación se detalla el valor costo día niño resultante.

Costo día niño (ORI)

DETALLE		VALOR USD	%
Alimentación Niño/Niña	Día	0,90	48,3%
Alimentación Personal Comunitario	Día	0,135	7,2%
Material Fungible	Día	0,13	7,0%
Material de Estimulación	Día	0,10	5,4%
Bonificación Personal Comunitario	Día	0,60	32,2%
TOTAL COSTO DIA NIÑO	1 Día	1,865	100,0%
TOTAL COSTO AÑO NIÑO	240 Días	447,60	

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil
Elaboración: La autora

Del valor *costo día niño (ORI) correspondiente a US\$ 1,865*; el 48% lo constituye la alimentación del niño y el 32% corresponde al proporcional de la bonificación de la madre comunitaria, éstos como los mayores valores. Considerando 240 días de atención anual, el valor *costo año niño es de US\$447,60*. Cabe señalar que estos valores son fijos y son establecidos en el convenio de participación social, suscrito entre el ORI y la organización comunitaria, cualquier contribución adicional a estos valores constituye un aporte de los padres de familia o de la comunidad, las contribuciones que se realizan se dan con el objeto de mejorar la alimentación de los/as niños/as o para aumentar el valor de las bonificaciones de las madres comunitarias.

En lo que respecta al *Programa Nuestros Niños (PNN)* se debe tomar en cuenta que se presentaban diferentes costos de atención día niño conforme a las modalidades de atención disponibles. El PNN determinaba en las bases de la subasta valores referenciales para la presentación de las ofertas técnico – económicas por parte de las organizaciones ejecutoras, contemplando los rubros: remuneraciones, gastos de instalación, gastos de operación y costo de garantías, como se detalla a continuación:

RUBROS GENERALES	DETALLE
Remuneraciones	Personal contratado por la Organización Ejecutora conforme los requerimientos de cada modalidad de atención
Gastos de Instalación	Equipamiento y Menaje Administración del Proyecto Actividades de Arranque

RUBROS GENERALES	DETALLE
Gastos de Operación	Capacitación Familiar y Comunitaria Capacitación Técnica Materiales de Salud Materiales Didácticos Alimentación Niños Alimentación Educadoras Comunitarias Comunicación y Difusión Gastos Generales (Agua, luz, limpieza) Suministros y materiales Agasajo a Niños Seguimiento y Evaluación
Costo de Garantías	Pago por garantías de buen uso del anticipo y fiel cumplimiento de contrato

Fuente: Programa Nuestros Niños / Bases de la subasta de recursos
Elaboración: La autora

Es importante mencionar que sobre estos rubros, no se determinaban composiciones o porcentajes definidos, ni tampoco las organizaciones ejecutoras se sujetaban estrictamente a ellos, sino que existía la flexibilidad de asignar en la oferta económica, los valores que la organización ejecutora consideraba pertinente para cada ítem, incluso determinando si estos valores se financiarían con aporte del PNN o como cofinanciamiento de la organización ejecutora (conforme a la operativa de cada modalidad de atención).

Estos elementos daban la oportunidad de que tanto las empresas públicas como privadas que entraban a competir en el mercado para ser beneficiarias de la subasta de recursos, definan por si mismas las propias características de funcionamiento, conforme a las capacidades organizacionales de cada institución; pero tomando como base ciertos parámetros generales definidos por el Estado (representado en este caso por la institución de infancia PNN), en este marco se puede visualizar un concepto aproximado al cuasimercado, en el que el Estado no se encarga de la provisión directa del servicio, sino que en su nombre lo hacen organismos tanto públicos como privados, que han entrado a competir por los recursos del Estado en el mercado.

Para obtener el costo de atención día niño del Programa Nuestros Niños se consideraba: *el costo de remuneración más costos de operación dividido para el número de niños/as y dividido para el número*

de días efectivamente realizados. Tomando en cuenta este particular en consideración, a continuación se señalan los valores referenciales que el Programa Nuestros Niños empleó para las últimas renovaciones de los contratos (año 2005). Para la calificación de las ofertas técnico económicas se tomaba en cuenta un +/- 10%, del valor referencial. (Para este cálculo no se consideraba el costo de instalación, por ser semejante a la dotación inicial de equipamiento provisto por el ORI, ni el costo de garantías).

MODALIDADES	COSTO DÍA NIÑO	DÍAS EFECTIVOS DE ATENCIÓN AÑO	COSTO ANUAL
Creciendo con Nuestros Hijos	1,68166	48	80,72
Círculos de Recreación y Aprendizaje	1,00842	96	96,81
Centros Integrados de Desarrollo Infantil	1,10481	240	265,15
Wawa Kamayuj Wasi Parte A	2,22425	48	106,76
Wawa Kamayuj Wasi Parte B	1,37651	240	330,36

Fuente: Programa Nuestros Niños / Informes institucionales
Elaboración: La autora

Como se puede ver en el cuadro anterior, el costo día niño para la modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), objeto de este análisis fue:

Costo día niño:	Remuneraciones + operaciones / No. Niños / No. Días
Costo día niño (CIDI)	1,10481
Costo año niño (CIDI)	265,1544

Al comparar el costo día niño del PNN (modalidad CIDI) correspondiente a US\$1,104, con el costo día niño del ORI, correspondiente a US\$1,865; se puede ver que es inferior al costo presentado por el ORI, mucho más tomando en cuenta que dentro de este valor se incluye aspectos como la capacitación, el seguimiento y monitoreo, comunicación y difusión. Hay que destacar que este valor es inferior al del ORI también por el cofinanciamiento de la organización ejecutora, que se encuentra inmerso en el contrato entre el PNN y la organización.

Por otra parte, un aspecto importante que hay que considerar en los costos de los sistemas de atención es el componente de personal de cada institución, en el caso del Programa Operación Rescate Infantil (ORI), trabajan en la institución 432 funcionarios a nivel na-

cional (118 en la planta central y 314 en las coordinaciones provinciales), mientras que en el Programa Nuestros Niños (PNN) vinculados al componente ampliación de la cobertura laboraban alrededor de 40 funcionarios (20 en la parte administrativa financiera y 20 en el área relacionada a las organizaciones ejecutoras y su seguimiento).

Gasto personal del ORI:

		MES	AÑO
Remuneración personal planta central	118 funcionarios	61.040,0	732.480,00
Remuneración personal coordinaciones provinciales	314 funcionarios	155.212,0	1.862.544,00
Total	432 funcionarios	216.252,0	2.595.024,0
Número de niños atendidos			41.043
Valor proporcional Remuneración vs No. Niños			63,23
Remuneración promedio anual por funcionario			6.007,00

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil / Información Página Web
Elaboración: La autora

Gasto personal del PNN:

		MES	AÑO
Remuneración personal administración	20 funcionarios	24.802,0	297.624,0
Remuneración personal componente ampliación de cobertura	20 funcionarios	26.578,0	318.936,0
Total	40 funcionarios	51.380,0	616.560,0
Número de niños atendidos			104.569
Valor proporcional Remuneración vs No. Niños			5,896
Remuneración promedio anual por funcionario			15.414,00

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

De los cuadros anteriores se puede observar que en el caso del Programa Operación Rescate Infantil, se presenta una alta carga burocrática, los 432 funcionarios representan al año un desembolso de US\$2'595.024, que al considerar el número de niños/as atendidos/as da un costo de US\$ 63 por niño/a atendido/a, en el caso del Programa Nuestros Niños a pesar de que los salarios fueron más altos que en el

caso del ORI (más que el doble en promedio de remuneración) representa un desembolso anual de US\$616.560; que al considerar el número de niños/as atendidos/as en todas las modalidades, da un costo de US\$5,89 por niño/a atendido/a. *Esto refleja que el sistema de atención directo bajo estas consideraciones (costo atención día niño), como el que se lleva en el ORI es mucho más costoso que el sistema de atención no directo como el del PNN.*

Costo hora niño de atención:

Para el cálculo del “costo hora de atención infantil” por institución, se procedió en primera instancia a realizar el cálculo de horas totales de atención infantil anual, de cada una de las instituciones objeto del presente estudio: Programa Operación Rescate Infantil y Programa Nuestros Niños (en sus cuatro modalidades), y luego dividir el presupuesto ejecutado anual de las instituciones para el número total de horas de atención infantil.

En cuanto al *Programa Operación Rescate Infantil (ORI)*, se debe considerar que únicamente existe una modalidad de atención que son los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CIDI), los mismos que funcionan 8 horas diarias, de lunes a viernes, por lo que el número de horas de atención anual por niño/a, asciende a 1.920 horas, como se ve en el siguiente cuadro:

Número de horas de atención niño - ORI

Modalidad	No. horas atención semana / niño	No. horas atención mes / niño	No. horas atención año / niño
Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDI)	40	160	1920

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil
Elaboración: La autora

El número de horas de atención anual individual se multiplicó por la cobertura de atención anual y se obtuvo el “número total de horas de atención anual” que la institución realizó. Al dividir el presupuesto ejecutado anual para el número de horas totales se obtuvo el

costo hora niño, el mismo que en el caso del ORI fue de US\$0,23 en el año 2003, US\$0,274 en el año 2004 y US\$0,279 en el año 2005.

Total costo hora atención niño - ORI

	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Presupuesto ejecutado	20.645.105,28	22.566.110,23	23.829.113,87
Número de niños	45.183	42.889	44.482,00
Número de horas año	1.920	1.920	1.920
Total número de horas atención año	86.751.360	82.346.880	85.405.440
Total costo hora niño	0,2380	0,2740	0,2790

Fuente: Programa Operación Rescate Infantil
Elaboración: La autora

En lo que respecta al *Programa Nuestros Niños (PNN)*, esta institución daba atención a los niños y niñas a través de cuatro modalidades de atención, las mismas que presentaban diferente tipo de operativa entre ellas, por lo que se procedió a considerar el número de horas de atención conforme al funcionamiento de cada modalidad. En la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) se atendía 1 hora a la semana, en Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA) se atendía 4 horas a la semana, en la modalidad Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI) se atendía 40 horas a la semana y en la modalidad Wawakamayujwasi (WKW) variedad A se atendía 1 hora a la semana y en la variedad B, 40 horas a la semana.

Número de horas de atención y cobertura infantil - PNN

Modalidad	No. horas atención semana/niño	No. horas atención mes/niño	No. horas atención mes/niño	Niños atendidos año 2003	Niños atendidos año 2004	Niños atendidos año 2005
Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)	1	4	48	54.494	72.788	69.562
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	4	16	192	21.859	20.880	20.012
Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI)	40	160	1920	6.553	5.981	5.472
Wawakamayujwasi (WKW)A	1	4	48	2.047	2.268	2.569
Wawakamayujwasi (WKW)B	40	160	1920	3.071	3.401	3.853
TOTAL			4128	88.024	105.318	101.738

En el año 2005 la atención en el Programa Nuestros Niños se dio hasta el 15 de noviembre del 2005

Fuente: Programa Nuestros Niños
Elaboración: La autora

Si bien la modalidad analizada en el presente estudio es la de Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), fue necesario contemplar el número de horas de atención total, así como el número de niños cobertura de cada modalidad, con el objeto de poder tener un valor de costo hora niño por institución.

Número de horas de atención - PNN

Modalidad	Total No. horas atención año 2003	Total No. horas atención año 2004	Total No. horas atención año 2005
Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)	2.615.712	3.493.824	2.921.604
Círculos de Recreación y Aprendizaje (CRA)	4.196.928	4.008.960	3.362.016
Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI)	12.581.760	11.483.520	9.646.560
Wawakamayuj Wasi (WKW) A	98.266	108.845	107.890
Wawakamayuj Wasi (WKW) B	5.895.936	6.530.688	6.473.376
Total número de horas de atención	25.388.602	25.625.837	22.511.446

Fuente: Programa Nuestros Niños
Elaboración: La autora

Luego de tener el número de horas anuales por modalidad de atención, se dividió el presupuesto ejecutado anual para el número de horas y se obtuvo los siguientes resultados, para el año 2003 el costo hora de atención fue de US\$0,35, año 2004 US\$0,38 y año 2005 US\$0,35.

Total costo hora atención niño - PNN

	Año 2003	Año 2004	Año 2005
Presupuesto ejecutado	8.905.496,81	9.798.840,52	7.879.106,04
Total número de horas atención año	25.388.602	25.625.837	22.511.446
Total costo hora niño	0,3508	0,3824	0,3500

Fuente: Programa Nuestros Niños
Elaboración: La autora

De los datos obtenidos en las dos instituciones Programa Operación Rescate Infantil y el Programa Nuestros Niños se puede observar que los costos totales por hora de atención infantil son mayores en el caso del PNN que en el ORI, como se evidencia en los tres años de análisis. Lo que permite concluir que el costo de atención infantil

considerando todos los valores que están inmersos en el presupuesto ejecutado institucional (como honorarios, gastos de seguimiento, servicios básicos, viáticos, entre otros), son mayores en el Programa Nuestros Niños.

Generalidades sobre la oferta económica de las organizaciones ejecutoras del Programa Nuestros Niños:

A continuación se hará una breve descripción de las ofertas económicas de las organizaciones ejecutoras del Programa Nuestros Niños, considerando la modalidad de atención Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI). Para esto se debe mencionar que dentro de las bases del concurso del Programa Nuestros Niños se estableció que para que una organización ejecutora opte por la modalidad de los Centros Integrados de Desarrollo Infantil (CIDI), debía tener como mínimo 180 niños/as, con el objeto de que se establezca una red de por lo menos 4 CIDIs, con 45 niños/as cada uno.

Según las bases de la subasta del año 2000 del Programa Nuestros Niños, los valores referenciales (modalidad CIDI) que se determinaban para los rubros generales de la oferta económica eran:

RUBROS GENERALES	%
Remuneraciones	31,6%
Gastos de Instalación	30,6%
Gastos de Operación	37,9%
Total	100%

Sin embargo, las organizaciones ejecutoras tenían la libertad de realizar su oferta económica según las consideraciones particulares que hayan establecido, esto se puede evidenciar en el siguiente cuadro que resume los rubros generales de las ofertas económicas de algunas organizaciones presentadas en la subasta del año 2000.

Nombre	Provincia	Niños	Monto Convenio PNN	Remuner.	%	Instalac.	%	Operación	%
Fundación Los Almendros	Sucumbios	270	100.420,88	45.720,00	45,5%	10.578,38	10,5%	44.072,50	43,9%
Asociación Semilla	Azuay	360	118.184,61	62.160,12	52,6%	28.760,95	24,3%	25.832,22	21,9%
Patronato Provincial de Pichincha	Pichincha	250	73.325,87	20.340,00	27,7%	12.875,42	17,6%	40.110,45	54,7%
Ilustre Municipio del Cantón Guano	Chimborazo	391	115.796,75	51.420,00	44,4%	762,50	0,7%	63.614,25	54,9%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

Como se puede observar las composiciones de los costos de remuneración, instalación y operación difieren entre las organizaciones ejecutoras, en el caso de la Asociación Semilla por ejemplo el valor de remuneración equivale al 52% del monto de convenio total, mientras que para el Patronato Provincial de Pichincha este porcentaje es del 27%, estos diferentes porcentajes de composición se convierten en elementos que permiten establecer parámetros de competencia entre las organizaciones ejecutoras, conforme a sus propias capacidades. También se presentaron diferencias en el porcentaje de cofinanciamiento respecto al valor total del contrato entre las organizaciones ejecutoras y el PNN, como se expone a continuación:

Nombre	Modalidad	Provincia	Niños	Monto convenio PNN	Cofinancian	%
Asociación Semilla	CIDI	Azuay	360	118.184,61	60.340,00	51,1%
Ilustre Municipio del Cantón Guano	CIDI	Chimborazo	391	115.796,75	8.179,00	7,1%
Municipio de Cascales	WKW	Sucumbios	397	99.347,18	51.668,22	52,0%
Asociación La Minga	WKW	Chimborazo	259	68.944,40	34.084,70	49,4%
Corporación "Musode-Biblián	CNH	Cañar	714	59.578,41	7.630,00	12,8%
Asociación Dignidad	CNH	Chimborazo	300	22.558,04	13.050,19	57,9%
Fundación de Apoyo Comunitario de Esmeraldas	CNH	Esmeraldas	1.020	78.174,40	4.920,00	6,3%
Patronato Municipal de Amparo Social del Cantón Ibarra	CRA	Imbabura	1.200	117.419,37	3.600,00	3,1%
I. Municipio de Guayaquil	CRA	Guayas	2.760	243.694,00	84.560,00	34,7%
Asociación de Voluntarios del Instituto Nacional del Niño y la Familia	CRA	El Oro	240	31.770,06	23.010,72	72,4%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

Los porcentajes de cofinanciamiento difieren conforme las posibilidades de cada organización ejecutora de participar en el proyecto, se puede constatar que de los casos expuestos los cofinanciamientos van desde un 3% hasta un 72%. Sin embargo, el monto de cofinanciamiento fue uno de los cuatro parámetros que se consideraron en la ca-

lificación para la subasta (los mismos que fueron: focalización, calidad de la oferta, equipo técnico y cofinanciamiento).

Por otra parte, el valor *costo día niño* que para la modalidad CIDI se definió en el año 2005 en US\$1,10481; podía presentar una variación de +/- 10% para la calificación de la oferta, por lo que los valores costo día niño, a pesar de encontrarse en la misma modalidad de atención, diferían entre ellos. A continuación se considerará el caso de algunas organizaciones ejecutoras que renovaron su contrato con el PNN, durante el período marzo – julio del 2005, cuyo costo día niño varía, situándose en los casos tomados entre 0,97 y 1,13; también los valores de remuneración, costos de instalación y costos de operación son diferentes entre las organizaciones.

Organización ejecutora (Renovación marzo – julio 2005)	Valor contrato	Niños	Costo día niño	% remuner	% instalac	% operac
Asociación de Mujeres Comunitarias 14 de Febrero	40.704,35	450	1,10	51,6%	1,3%	45,5%
Comuna San Pedro	22.932,40	246	1,13	39,7%	1,2%	57,5%
Centro Comunal Nuestra Señora de las Mercedes	29.825,51	368	0,98	45,1%	1,5%	51,8%
Corporación para la Investigación COINCAD	36.947,57	416	1,09	41,6%	0,0%	56,8%
Asociación Nuestros Niños de Ilumán	42.298,39	470	1,11	50,7%	0,0%	47,9%
Fundación Interculturalidad Sociedad y Educacion INSEDUC	35.892,79	439	1,01	41,8%	0,0%	57,2%
Fundación Mariana de Jesús	14.171,89	180	0,97	35,5%	0,0%	63,1%
Corporación YACHACHIC	73.217,13	812	1,09	56,7%	2,0%	40,1%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

En cuanto a los costos de remuneración, hay que tomar en cuenta que el recurso humano que se establecía para la modalidad CIDI (conforme las condiciones determinadas en las bases de la subasta), era: 1 coordinador del proyecto, 1 coordinador de campo (responsable de la capacitación y acompañamiento a las educadoras comunitarias), 1 administrativo contable, 24 educadoras comunitarias (6 por centro: 5 para el cuidado de los niños y 1 responsable de la cocina).

De lo que se ha podido constatar en base a los valores presentados por 3 organizaciones ejecutoras (modalidad CIDI), los valores de remuneraciones no son semejantes para ninguno de los puestos antes mencionados, lo que evidencia que cada organización ejecutora determinaba los valores a pagar tanto del personal técnico como del perso-

nal comunitario, estableciendo parámetros de competencia entre las ofertas técnico económicas con el objeto de entrar dentro de la calificación de la subasta de recursos, así como negociando las condiciones de trabajo en tiempo y valor y determinando la fuente de financiamiento (aporte del PNN o cofinanciamiento). Muchas veces las remuneraciones de las posiciones de dirección eran asumidas por la organización como cofinanciamiento, haciendo de esta forma más atractiva la oferta económica para el PNN, o en otros casos reduciendo el rubro de remuneraciones por las bajas bonificaciones entregadas a las educadoras comunitarias.

	COINCAD		Asociación 14 de Febrero		Fundación Mariana de Jesús	
	416 niños		450 niños		180 niños	
Concepto	Valor mes	No.	Valor mes	No.	Valor mes	No.
Gerente del proyecto	286,66	1	396,34	1	124,06	1
Coordinador (a) técnico	225,24	1	322,98	1	207,04	1
Administrador/contable	204,76	1	329,57	1	112	1
Contador	153,57					
Educadoras comunitarias	68	34	84	40	117,65	15
Responsables de alimentac	55	12	84	10	117,65	5
Total del rubro		49		53		23

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

La misma situación se presenta al observar ciertos ítems de los gastos de operación, los que tienen diferentes composiciones dentro de este rubro, por ejemplo en cuanto a la alimentación del niño/a, la organización Coincad asignó un 44,60% del monto total del convenio, la Asociación 14 de Febrero el 28,5% y la Fundación Mariana de Jesús el 32,10%, también la operativa interna de manejo del rubro alimentación cambia, por ejemplo algunas organizaciones ejecutoras se encargaban de realizar la adquisición de los productos y de su posterior distribución a los centros de atención; mientras que en el ORI, el comité de gestión del centro de atención es el responsable de realizar la provisión de los alimentos y luego la justificación financiera de estos recursos.

	COINCAD		Asociación 14 de Febrero		Fundación Mariana de Jesús	
	416 niños		450 niños		180 niños	
Capacitación familiar y comunitaria	346,85	0,90%	24	0,10%	646,22	3,10%
Capacitación técnica	42,6	0,10%	233	0,50%	100,03	0,50%
Alimentación niños	17406,27	44,60%	13662,23	28,50%	6766,68	32,10%
Alimentación educadoras comunitarias	2024	5,20%	3009,28	6,30%	1296	6,10%
Seguimiento y evaluación	98,92	0,30%	140	0,30%	71,88	0,30%

Fuente: Programa Nuestros Niños / Documentos institucionales
Elaboración: La autora

Las diferencias que se presentan entre las organizaciones ejecutoras dependen del tamaño de las mismas, de su cofinanciamiento, de sus propias capacidades, de su poder de negociación; lo que les ubica en diferentes condiciones para entrar a competir en el mercado. Bajo este sistema de atención los valores no son fijos, sino que la organización ejecutora tiene la flexibilidad de determinarlos con la posibilidad de crear incentivos dentro del sistema, por ejemplo se podría crear estímulos para las educadoras comunitarias (como darles un bono de eficiencia cuando los/as niños/as presenten mejores resultados); en contraposición a este sistema, en un sistema de atención directo, la creación de incentivos no es posible, los valores son fijos y hasta cierto punto se limita la innovación por responder a patrones institucionales pre establecidos.

En resumen, en base al análisis realizado de las dos instituciones ORI y PNN y considerando el costo total hora de atención infantil, se puede concluir que el sistema de atención directo presentado por el Programa Operación Rescate Infantil (ORI) presenta un costo menor que el del Programa Nuestros Niños (PNN).

Eficiencia distributiva en la asignación

Tanto el ORI como el PNN, corresponden a dos programas sociales del Gobierno, orientados a atender a la población infantil menor de 6 años de los sectores más pobres del país, ese ha sido el objetivo fundamental que han mantenido las instituciones, y hacia ese fin se ha orientado la focalización de su cobertura de atención, la misma que ha Estado priorizada en la población de los quintiles 1 y 2 de pobreza.

Cabe señalar, que la atención infantil constituye un bien público, que no solo genera beneficios a los niños sino a la sociedad en su conjunto, por las ventajas de tener una atención infantil integral, de ahí la importancia de optimizar los recursos públicos y precautelar la eficiencia en la asignación distributiva de los mismos.

En este sentido, con el propósito de observar la asignación distributiva de cada una de las instituciones objeto de este estudio, se ha considerado la investigación que el Selben (Sistema de identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales) realizó para el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), para la determinación de parámetros para la puntuación de las ofertas presentadas por las organizaciones ejecutoras en la subasta de recursos del año 2005. El propósito de la mencionada consultoría fue ubicar a cada una de las parroquias a nivel nacional conforme su correspondiente quintil de ingreso, esta herramienta permitiría focalizar la atención de la población infantil en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

De esta forma, a partir de la base de datos creada por el Selben, en el que constaban todas las parroquias a nivel nacional con su respectivo quintil de ingreso, se determinó para cada uno de los centros de atención del ORI y del PNN, conforme a las bases de datos institucionales de los años 2003, 2004 y 2005, el quintil correspondiente a la ubicación de cada centro de atención infantil registrado en el sistema.

Los datos obtenidos se reflejan en los siguientes cuadros:

Centros de atención infantil del ORI distribuidos por quintiles

Quintiles	2003		2004		2005		Total	
1	682	51.6%	699	51.5%	634	58.2%	2.015	53.5%
2	311	23.5%	300	22.1%	233	21.4%	844	22.4%
3	176	13.3%	189	13.9%	126	11.6%	491	13.0%
4	76	5.7%	84	6.2%	44	4.0%	204	5.4%
5	77	5.8%	84	6.2%	53	4.9%	214	5.7%
Total	1.322	100.0%	1.356	100.0%	1.090	100.0%	3.768	100.0%

Fuente: Bases SELBEN, ORI, PNN
Elaboración: La autora

Centros de atención infantil del PNN distribuidos por quintiles

Quintiles	2003		2004		2005		Total	
1	1.512	59.7%	1.980	59.5%	1.539	55.8%	5.031	58.4%
2	683	27.0%	855	25.7%	768	27.9%	2.306	26.8%
3	127	5.0%	180	5.4%	168	6.1%	475	5.5%
4	145	5.7%	195	5.9%	178	6.5%	518	6.0%
5	64	2.5%	115	3.5%	104	3.8%	283	3.3%
Total	2.531	100.0%	3.325	100.0%	2.757	100.0%	8.613	100.0%

Fuente: Bases SELBEN, ORI, PNN
Elaboración: La autora

De la información que antecede, se puede determinar que las dos instituciones de atención a la infancia, ORI y PNN cumplen con el objetivo de atender prioritariamente a los niños y niñas ubicados en los quintiles 1 y 2 de pobreza; el ORI considerando la totalidad de centros infantiles en los 3 años (2003, 2004 y 2005), mantiene sus centros en parroquias con quintil 1 y 2 en un 75,9% ; mientras que el PNN mantiene sus centros en parroquias con quintil 1 y 2 en un 85,2%, lo que permite observar que el PNN presenta una mejor eficiencia distributiva a nivel general. Sin embargo, se distingue en el caso del ORI, que en los tres años presenta mejoras en su eficiencia distributiva variando del 51,6% del quintil 1(año 2003) al 58,2% (año 2005) y disminuyendo del 11,5% de los quintiles 4 y 5 en el año 2003 al 8.9% en el año 2005. En cuanto al PNN, se observa una tendencia diferente, pues mientras que en el año 2003 los centros ubicados en el quintil 1 eran del 59,7%, en el año 2005 bajan al 55,8% y los que se ubican en el cuarto y quinto quintil aumentan de un 8,2% a 10,3% durante los mismos años.

A nivel provincial para el año 2005, en el ORI, se presenta una marcada inequidad en las provincias de Azuay, Bolívar, Carchi, El Oro, Morona Santiago, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe, donde se evidencia una mayor presencia de centros en parroquias ubicadas en los quintiles 3, 4 y 5.

Centros de atención infantil del ORI distribuidos por quintiles – año 2005

	Quintiles					
Provincia	1	2	3	4	5	Total
Azuay	26	18	21	2	0	67
Bolívar	12	17	13	1	0	43
Cañar	5	15	6	2	0	28
Carchi	3	0	17	0	0	20
Chimborazo	90	15	5	4	3	117
Cotopaxi	23	15	3	0	0	41
El Oro	16	1	3	1	2	23
Esmeraldas	1	1	0	0	0	2
Guayas	176	5	0	0	3	184
Imbabura	4	31	3	5	1	44
Loja	1	1	1	0	1	4
Los Ríos	41	2	0	0	0	43
Manabí	20	19	1	0	0	40
Morona Santiago	5	13	6	10	18	52
Napo	13	5	0	3	0	21
Pastaza	4	3	12	6	7	32
Pichincha	138	26	0	0	0	164
Sucumbíos	8	5	10	0	8	31
Tungurahua	48	33	10	2	1	94
Zamora Chinchipe	0	8	15	8	9	40
Total	634	233	126	44	53	1090
%	58,2%	21,4%	11,6%	4,0%	4,9%	100,0%

Fuente: Bases SELBEN, ORI, PNN
Elaboración: La autora

En lo que respecta al PNN, a nivel provincial para el año 2005, se presenta una mayor inequidad en las provincias de Azuay, Bolívar, El Oro, Esmeraldas, Loja y Zamora Chinchipe, donde se evidencia una mayor presencia de centros en parroquias ubicadas en los quintiles 3, 4 y 5.

Centros de atención infantil del PNN distribuidos por quintiles – año 2005

	Quintiles					
Provincia	1	2	3	4	5	Total
Azuay	29	32	39	34	17	151
Bolívar	2	18	5	2		27
Cañar	27	15			4	46
Chimborazo	157	54	2	5	4	222
Cotopaxi	2	5				7
El Oro	380	36	37	53	42	548
Esmeraldas	78	106	12	6	1	203
Guayas	265	22		9	3	299
Imbabura	42	134		17		193
Loja	35	44	41	36	28	184
Los Ríos	23					23
Manabí	204	101	9			314
Morona Santiago	3	1				4
Napo	52	76	10	2		140
Orellana	4		1		1	6
Pastaza	24	6	4	2		36
Pichincha	189	33				222
Sucumbíos		4	4			8
Tungurahua	23	38	3	1	1	66
Zamora Chinchipe		43	1	11	3	58
Total	1539	768	169	178	104	2757
%	55,8%	27,9%	6,1%	6,5%	3,8%	100,0%

Fuente: Bases SELBEN, ORI, PNN
Elaboración: La autora

Si bien la orientación del Gobierno de atender a la población infantil constituye una política de Estado en la que se debe propender a la universalización de la atención infantil, este objetivo se ve restringido por los limitados recursos presupuestarios, por lo que la focalización es un aspecto esencial en el funcionamiento de los programas sociales.

Sistemas de atención infantil

Considerando las particularidades propias de cada institución, a continuación se tratará de determinar ciertas semejanzas y diferencias entre los dos sistemas e instituciones de atención infantil: Programa Operación Rescate Infantil y Programa Nuestros Niños, pa-

ra posteriormente establecer ciertas ventajas y desventajas de la aplicación de estos sistemas de atención infantil.

Semejanzas y diferencias entre las instituciones y los sistemas de atención infantil

Semejanzas entre las instituciones y los sistemas de atención infantil:

- Los dos programas, ORI y PNN, son instituciones que tienen cobertura nacional y una organización social capaz de generar una alta movilidad social y presiones sobre políticas y medidas institucionales.
- Tanto el ORI como el PNN son programas que requieren una alta participación social, su operación ha promovido que la familia y la comunidad participen activamente en todo el proceso de atención infantil, y que se busque a nivel local otro tipo de canales de apoyo. En muchos de los casos se han constituido a nivel local redes institucionales orientadas a velar por la niñez y adolescencia conforme lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Las dos instituciones (ORI y PNN) han establecido coordinaciones interinstitucionales, tanto a nivel nacional como local, buscando tener un contacto más cercano en cuanto a la acción infantil, que les permita realizar acciones conjuntas y no duplicar coberturas de atención.
- Una debilidad que presentan las dos instituciones, ha sido la movilidad de los cargos directivos; esta movilidad ha sido mayor en el Programa Operación Rescate Infantil (ORI), pues en el Programa Nuestros Niños (PNN) por la intervención del BID la movilidad ha sido menor.
- Se presentan como problemas comunes a las dos instituciones la falta de apoyo político, la discontinuidad de políticas en torno a la infancia, la limitación de recursos con el objeto de ampliar la cobertura de atención; la incertidumbre frente al entorno político, pues cada ministro nombra a las autoridades de las instituciones e implementa sus propias políticas, lo que genera un alto margen de inestabilidad.
- Se establecieron entre las instituciones de infancia, mecanismos e instrumentos consensuados para la atención infantil, median-

te los cuales se buscaba el mejoramiento de la calidad de la atención; entre estos instrumentos están: los estándares de calidad, el referente curricular¹⁵ para la educación inicial de niños y niñas menores de 6 años, el sistema de información, entre otros.

- En el ORI como en el PNN el sistema de seguimiento y control fue permanente, existiendo instrumentos técnicos para el efecto, la diferencia entre las instituciones radica en que los funcionarios del ORI realizan el seguimiento directamente a los centros de atención infantil, mientras que los funcionarios del PNN realizaban el seguimiento a las organizaciones ejecutoras, siendo responsabilidad de estas últimas, el seguimiento a los centros de atención infantil.
- La contraparte local se presenta tanto en el ORI como en el PNN, con la diferencia que en el PNN se cuantifica el cofinanciamiento, mientras que en el ORI no, esta contraparte está dada por el apoyo de la familia, comunidad y si es del caso de la organización u organismo local.
- La inestabilidad del financiamiento afecta a los programas de atención infantil, pues repercute en el normal funcionamiento de los programas, genera paralizaciones en el servicio de atención y deteriora la imagen de la institución.
- Tanto el ORI como el PNN, a nivel local, en el marco del Código de la Niñez y Adolescencia, debían ser parte de las redes locales de atención a la niñez y adolescencia, conjuntamente con todas las instancias y programas de protección social. Se propende a que la autoridad local, asuma la atención de la niñez y adolescencia.

Diferencias entre las instituciones y los sistemas de atención infantil:

- Debido a que las organizaciones ejecutoras en el caso del PNN, presentan mayor autonomía sobre el funcionamiento operativo y financiero, y que están conformadas por una variada índole de instancias, han alcanzado una mayor capacidad organizativa con representatividad nacional (creando la organización Unodena); por su parte en el ORI, a pesar de que el componente organizativo es muy importante, especialmente el de tipo comunitario,

las organizaciones comunitarias no han llegado a conformar una organización a nivel nacional sino solo a nivel local. Cabe señalar que las organizaciones ejecutoras son entidades jurídicamente constituidas por lo que se mantiene una relación contractual y no se establecen únicamente convenios como en el caso del ORI; tienen diferente fuerza jurídica, derechos y obligaciones.

- En vista de que el financiamiento del ORI proviene del Presupuesto General del Estado, las demoras en las transferencias que se realizan han repercutido negativamente sobre la atención infantil. Por lo general los primeros meses de cada año, los Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (CCDIs) permanecen cerrados debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas no realiza las transferencias en forma oportuna y conforme los requerimientos presupuestarios establecidos, muchas veces esto se repite en el transcurso del año lo que afecta a la operativa institucional. Por su parte, el Programa Nuestros Niños, tuvo el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo que le permitió contar con recursos en forma ágil y oportuna y facilitó la realización de las acciones sin interrupciones conforme lo planificado.
- En el caso del ORI, se tiene un mayor contacto de la institución y sus funcionarios con la población beneficiaria, mientras que en el PNN este contacto no existe, pues las organizaciones ejecutoras actúan como intermediarias.
- En el ORI se evidencia la presencia de una alta influencia política, así en muchos Gobiernos se ha pretendido cambiar a los funcionarios sin que presenten perfiles técnicos adecuados, y en otros casos se ha buscado hacer plataformas políticas con las bases comunitarias. El PNN, por su parte, se vio protegido con el aval del BID, pues para los cambios de personal sugeridos o las acciones de tipo político, se acudía a la no-objeción del BID, la misma que estaba basada en fundamentos técnicos.
- El ORI desde su creación se ha visto afectado debido a que sus funcionarios no tienen nombramientos, sino que sus contratos son renovados año a año, esto genera inestabilidad y una alta movilidad, lo que repercute en la continuidad de los procesos, por otra parte las remuneraciones que reciben no son altas, lo que no constituye un incentivo para ellos. En cambio en el PNN

se establecía para los funcionarios contratos de consultoría por un tiempo definido y con valores remunerativos atractivos. El número de funcionarios también difiere sustancialmente, pues mientras que en el PNN el número de funcionarios vinculados a la atención infantil y a la parte administrativa ascendía a 40 personas, en el ORI se presentan 432 funcionarios a nivel nacional.

- En el ORI no se han incluido otras modalidades de atención que lleven inmersas consideraciones de tipo racial o cultural o que respondan a requerimientos locales, mientras que en el PNN se crearon otras modalidades de atención, entre ellas la Wawakamayuwasi, orientada específicamente a la población indígena (otras modalidades fueron: Creciendo con Nuestros Hijos y Círculos de Recreación y Aprendizaje).
- Tanto el PNN como el ORI tienen como finalidad la atención a niños y niñas menores de seis años en condiciones de pobreza; el ORI puede realizar una focalización directa asistiendo a los lugares con mayor pobreza, mientras que el PNN finalmente no puede realizar este tipo de focalización, pues depende de la oferta técnica económica que presentan las organizaciones ejecutoras.
- Las dos instituciones (ORI y PNN) tienen una cobertura nacional, pero se evidencia en el PNN (en especial en la primera subasta de recursos), una concentración de la atención en determinadas provincias. “La relación entre la oferta del programa y la demanda potencial de atención, estimada como la población pobre menor a seis años, no fue equitativa en el ámbito regional y provincial” (Asociación Velnec 2004:164).
- A través del PNN, se entregaba la responsabilidad de la ejecución de los proyectos de atención infantil a organizaciones locales, que anteriormente no mantenían convenios directos con el Estado, la organización ejecutora pasa a tener responsabilidades administrativas, técnicas y financieras sobre el manejo de los recursos y la ejecución del proyecto. Mientras que en el ORI, aunque la organización comunitaria debe realizar la liquidación financiera, la responsabilidad operativa y técnica es del ORI.
- Las organizaciones ejecutoras facilitan en muchos de los casos las acciones de las familias y comunidad, al responsabilizarse de realizar actividades como la adquisición de alimentos, liquida-

ciones financieras o las concernientes al cumplimiento de las disposiciones del Servicio de Rentas Internas (en cuanto a retenciones y facturación, esta situación no se presenta en el ORI, en que la organización comunitaria debe realizar estas actividades.

Análisis sistema de atención directa y sistema de atención mediante el mecanismo de subasta de recursos

Cada uno de los sistemas de atención infantil: Sistema de atención directo o sistema de atención mediante el mecanismo de subasta de recursos, conlleva una serie de ventajas y desventajas, las cuales deben ser tomadas en cuenta para optimizar los recursos del Estado, sin embargo cabe resaltar que estos modelos son aplicables y necesarios para determinadas zonas y que cada uno de ellos presenta diferentes posiciones.

En cuanto al sistema de atención directo se puede argumentar que responde a una visión de oferta, en el que la planificación de las actividades es de tipo centralista, se realiza una planificación a nivel de la planta central y posteriormente se envía las disposiciones a las coordinaciones provinciales (caso del ORI), sin que se incorporen las necesidades locales ni se pregunte al beneficiario final lo que requiere, según Fernando Sánchez (ex Director del PNN) “la asignación directa es un proceso hecho en el escritorio, detrás de la vitrina, tratando de ver la realidad, de interpretarla, y proponiendo alternativas, todo tiene un nivel de legitimidad y de tiempo, pero no participaron mayormente las comunidades en la elaboración y formación de esta modalidad”¹⁶; por lo que pueden presentarse errores al no incluir las características y necesidades locales; esta situación puede ocurrir no solo en el diseño, sino en etapas como la evaluación; como lo manifiesta Francisco Carrión (ex coordinador componente ampliación de la cobertura PNN):

se pueden hacer herramientas de evaluación, de planificación desde el nivel nacional y aplicar a las educadoras al nivel local, pero es mejor realizarlo a través de una organización que trabaje a nivel local, que tiene un nivel técnico que puede mediar las herramientas nacionales, ... muchas cosas que se planifican a nivel nacional cuando se va a nivel local no funcionan¹⁷.

En este sistema de atención se procura dar una atención integral con el objeto de cubrir los requerimientos mínimos de los/as niños/as,

mucho más al considerar que la población beneficiaria son los/as niños/as menores de 6 años en situación de pobreza. Sin embargo, este modelo de atención no genera incentivos para lograr un servicio de atención más eficiente, los valores son fijos, y tanto los funcionarios del ORI como las madres comunitarias de los centros reciben el mismo valor trabajen en forma adecuada o no.

Según el Director Técnico del ORI, en el sistema de atención directo se establece una relación directa entre la comunidad y el Estado, por lo que se convierte en un interés mutuo que la unidad de atención funcione en forma adecuada, cada comunidad “se preocupa del bienestar de los niños porque tiene un interés directo en él, en el éxito del programa, esa es la mayor fortaleza (que tiene el ORI)”¹⁸, el Estado por su parte tiene la responsabilidad de controlar los recursos que asigna a las comunidades. Manifiesta además que “cuando se le entrega los recursos a una institución privada o particular, el interés real ya no es el niño, ya entra en juego un interés particular que es el de la organización privada”, por lo que es necesario implementar fuertes mecanismos de seguimiento y control.

Por otra parte, considera que al tratarse de la atención a niños/as de los quintiles 1 y 2, la modalidad del ORI (Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil), “es la mejor opción conforme a la realidad económica del país, (pues) se habla de garantizar al niño su cuidado durante ocho horas, su nutrición, su salud, educación inicial, es un sistema integral, completo”¹⁹; mientras que las modalidades complementarias no son aplicables para zonas de extrema pobreza, “estas modalidades no son malas, son buenas pero para otras realidades, pero no las de quintiles 1 y 2, incluso por su origen, no hay que olvidar que las modalidades complementarias fueron desarrolladas en sistemas donde la nutrición, la educación y la salud estaban garantizadas al 100% por el Estado”²⁰; por lo que se debe analizar los beneficios que las modalidades puedan aportar a los niños y niñas.

El Programa Nuestros Niños, por su parte, no fue un proveedor directo del servicio de atención infantil, como en el caso del ORI, sino que entregó el servicio mediante otras instituciones (organizaciones ejecutoras), las que eran de tipo público y privado. En este sentido, si bien la ejecución misma del proyecto la hacen otras instancias (organizaciones ejecutoras), el papel del Estado se mantiene a través del control, seguimiento y evaluación de las acciones.

Se incorporó en el proceso de la subasta elementos de mercado, en el que la competencia entre las organizaciones definió en primer momento el ser parte de la acreditación y posteriormente de la subasta de recursos; este mecanismo buscaba responder a un enfoque de demanda, con el objeto de que las organizaciones ejecutoras conjuntamente con las comunidades definan sus necesidades, seleccionen un tipo de modalidad y presenten sus propuestas, sin embargo esta situación hizo que el proceso de focalización se dificulte.

Este mecanismo incorpora incentivos, como el interés de las organizaciones por ser parte de las organizaciones acreditadas y posteriormente beneficiarse de los recursos, las organizaciones recibirán más recursos conforme más niños/as se presenten en sus ofertas técnico-económicas. Por otra parte, quienes trabajan en las organizaciones ejecutoras tienen interés en ser parte de la subasta de recursos, pues justamente de estos recursos provendrán sus posteriores remuneraciones. Dentro del Programa Nuestros Niños se presentó también la posibilidad de generar otro tipo de incentivos, como la entrega de material didáctico y equipamiento a los centros de atención infantil, que cumplieron con sus planes de mejoramiento.

Si bien las organizaciones ejecutoras permiten tener un contacto más cercano con el nivel local, y en teoría responden en mejores condiciones a sus requerimientos, no hay que desconocer que pueden presentarse asimetrías de información y comportamientos oportunistas por parte de ellas, pues su fin último no necesariamente podría ser el bienestar de los/as niños/as sino obedecer a intereses particulares; según Francisco Carrión (ex coordinador componente ampliación de la cobertura del PNN):

hay organizaciones honradas, que trabajan muy bien, pero también hay organizaciones que no trabajan bien por eso se han cerrado proyectos, se han ejecutado garantías, porque no hicieron buen uso de los fondos públicos, hay esos riesgos que se debe tratar de corregir, tampoco las organizaciones locales son el paraíso o el paradigma, sin embargo los niños se sienten emparentados con quien está más cerca²¹.

Los comportamientos oportunistas de las organizaciones se dan tanto en el caso del PNN como del ORI, donde se han presentado ciertas irregularidades en cuanto al no reporte real de los niños asistentes a los centros, al sobredimensionamiento del valor de las compras

realizadas por los dirigentes de la comunidad o el personal de la organización. En el caso del ORI, en ocasiones se ha incluido en los valores de las facturas, los gastos por concepto de alimentación, transporte y gastos varios de los dirigentes que realizan las compras. Según Rubén Cañas Jácome – ex Director Financiero PNN, “las falencias en el control interno, posibilitan el descontrol de los recursos asignados y fomentan el desvío de los recursos hacia fines particulares”, por lo que se requiere de un fuerte proceso de control y seguimiento.

Hay varias posiciones frente a la subasta, pues en la realidad no solo brindó la posibilidad de contar con un nuevo mecanismo de asignación de recursos y fortalecer las capacidades organizacionales, sino que presentó también debilidades. Por un lado permitió demostrar que las “organizaciones comunitarias también son capaces de conseguir garantías, y capaces de hacer un buen ejercicio del proyecto y no tener problemas”²² y, por otro:

las organizaciones entendieron cual era el sistema y se aliaron en grupos, ..., la misma gente, los mismos grupos de interés estaban en los dos programas defendiendo sus proyectos, ..., (eso) les permitía tener una gran ventaja en relación a las organizaciones que querían concursar, no era una asignación competitiva pura, la naturaleza de la competitividad perdió el parámetro de competitivo y eso le distorsionó después²³.

En muchos casos la asignación competitiva no necesariamente respondía a las demandas de la comunidad, sino que estaba influenciada por la organización ejecutora.

la asignación competitiva es buena considerando que es una mecánica que viene de la demanda y no de la oferta, de las necesidades de la comunidad, el problema es que los proyectos estaban muy homogéneos, estandarizados, la modalidad que ganó más y con gran tendencia fue la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos, que era la más barata que podía tener más niños, había modalidades que a pesar de que eran más caras eran más integrales, y que sin embargo igual ganaban las modalidades más baratas, hacía pensar que ciertos dirigentes que se aliaron estaban prefiriendo abarcar más niños²⁴.

Por otra parte, había que considerar el lugar en el que se iban a desarrollar estos proyectos, pues:

para una fundación, una empresa privada, para cualquier persona, es mucho mas rentable trabajar en las zonas urbanas, ya no es rentable

poner los centros de atención en el páramo, porque la logística, transporte, supervisión, todo se hace más costoso, entonces se concentran en zonas urbanas y urbano marginales, pero las zonas urbano marginales reciben la atención de muchos programas del Estado y tienen acceso a beneficios adicionales de municipios, consejos provinciales y hay zonas rurales donde no llega nadie²⁵ (por lo que era necesario determinar ciertos parámetros en la focalización que eviten esta situación).

Considerando todos estos aspectos, a continuación se mencionarán ciertas ventajas y desventajas que presentan el *sistema de atención directo* (ORI) y el *sistema de atención no directo* (subasta) - PNN:

Ventajas sistema de atención directa (asignación directa de recursos)

- Existe mayor posibilidad de tener una cobertura diversificada, al ser la institución (ORI) la que visita las comunidades a nivel provincial, puede priorizar aquellas que están en los niveles de mayor pobreza. De esta manera se puede superar la dificultad de dar atención infantil en espacios con bajas capacidades organizativas. Según Edgar Lascano (ex asesor del Ministro de Bienestar Social), una de las ventajas del sistema de atención directa es:

la adaptabilidad para responder a necesidades imperantes de la comunidad, por ejemplo si hay una emergencia se podía intervenir con el ORI, si hay una población que no ha Estado atendida históricamente, y que necesita capacidad de respuesta rápida se podía hacer un CCDI a través del ORI, la fortaleza es la adaptabilidad que da tiempos de respuestas rápidas en relación a la atención, que se convierte al mismo tiempo en la debilidad de la asignación competitiva, porque (no se puede) más que esperar los calendarios, se debe hacer un proyecto, se tiene que esperar cierto tiempo para poder acceder a través de un concurso a los fondos.²⁶

- Se presenta un contacto directo entre el Estado (representado por la institución de atención a la infancia –ORI-) y la población beneficiaria, la misma que coparticipa activamente en el programa. Se da un seguimiento directo a los procesos que se desarrollan en los centros de atención infantil, en la parte técnica, en el control de asistencia, en las evaluaciones, en las liquidaciones de pagos, etc.

- Al existir las coordinaciones provinciales se evita el centralismo para la solución de los problemas en la ciudad de Quito, lo que permite dar soluciones ágiles y conforme la realidad local.

Desventajas sistema atención directa (asignación directa de recursos)

- Existe mayor dependencia de la organización comunitaria respecto a la institución estatal; limitando hasta cierto punto la autonomía y capacidad de la organización para impulsar y llevar adelante nuevos procesos.
- El peso mayor sobre la atención infantil se la da al Estado, se crea una cultura asistencialista, en la que el Estado es visto como responsable, el aporte de la comunidad no se considera como una contraparte sino como un apoyo a la acción estatal.
- Se presenta limitaciones en la ejecución del programa cuando en las comunidades existen bajas capacidades organizativas, que no permiten generar espacios de coordinación de acciones que estimulen el empoderamiento de los procesos y de los servicios de atención.
- La aplicación de la modalidad de atención directa requiere de una alta burocracia, para poder realizar las actividades administrativas, de seguimiento y control, lo que encarece la atención, en el caso del ORI, trabajan en la institución alrededor de 432 personas a nivel nacional.
- Las limitaciones presupuestarias no permiten que se emprendan procesos de capacitación permanente, tanto para los funcionarios como para las madres o educadoras comunitarias, con el fin de que se asegure una mejor calidad en el servicio de atención infantil.
- La alta movilidad de las madres comunitarias, así como su bajo perfil técnico, dificultan la continuidad de las acciones de la institución. Es difícil garantizar un mejor nivel de formación de la madre comunitaria, su alta rotación afecta a los procesos de capacitación, pues los recursos que se invierten con esa finalidad, muchas veces son subutilizados ya que el personal comunitario capacitado deja de prestar su apoyo en los centros de atención infantil.

Ventajas sistema de atención no directa (asignación de recursos a través del mecanismo de subasta)

- Promueve una mayor autogestión de las organizaciones ejecutoras al impulsarlas a entrar con mecanismos de mercado dentro del proceso de competencia. Se obliga a la organización a que incorpore en su operativa el cumplimiento de los requerimientos del sector público, conforme a lo establecido en el contrato de prestación de servicios.
- Se traslada la responsabilidad de la ejecución a los administradores locales: “desde el diseño del proyecto, su negociación y ejecución es responsabilidad de las organizaciones a nivel local” (Asociación Velnec 2004:76).
- Incorpora una nueva forma de asignación de recursos, que tuvo aceptación dentro de las instancias participantes, “la mayoría de entidades ejecutoras reconocieron que la subasta es un mecanismo “innovador” y “transparente”, que “ofrece oportunidades iguales”, de modo tal que permite a organizaciones de la sociedad civil asumir la administración y la ejecución de contratos con el Estado” (Programa Nuestros Niños 2005:75).
- Estableció un contacto directo entre el PNN con las organizaciones y administraciones municipales, lo que minimizó el efecto de desinformación y evitó la presencia de intermediarios en el proceso.
- Se exige eficiencia, se elige a las organizaciones más competitivas, que cumplen en mejor forma los requisitos de solvencia técnica, económica y legal: “los contratos con las organizaciones ejecutoras son de tiempo limitado, se paga contra verificación de la prestación efectiva de servicios contratados y las renovaciones de contrato se realizan con base en el desempeño de las mismas” (Asociación Velnec 2004:75,76).
- Se establece un sistema transparente, “las ‘reglas de juego’ que norman la relación entre el Estado y los potenciales prestadores de los servicios son claras, están definidas en las bases de la subasta y en las condiciones de los contratos: se conocen la cantidad de recursos a ser subastados, los requisitos de participación, los criterios de calificación (selección) y las condiciones de contratación.” (Asociación Velnec 2004:75).

- La subasta da la oportunidad de incorporar determinados aspectos en la calificación, por ejemplo el *cofinanciamiento*²⁷ que debían realizar las organizaciones ejecutoras: “el sistema arrastra recursos de sectores eminentemente privados, que antes no lo estaban haciendo; los aportes de terceros y la autogestión jugaron un papel importante para mejorar el desempeño de las organizaciones ejecutoras y por tanto de sus resultados en los niños/as” (Asociación Velnec 2004:76).
- A través del mecanismo de subasta de recursos se han creado puestos de trabajo comunitario y no comunitario, en las zonas en las que se entregaba la atención.
- Mediante la subasta de recursos se ha conseguido una participación más activa de los gobiernos seccionales, pues muchos de los municipios y consejos provinciales se convirtieron en organizaciones ejecutoras del PNN.

Desventajas sistema de atención no directa (asignación de recursos a través del mecanismo de subasta)

- No se realiza el seguimiento a los centros de atención infantil, sino que el seguimiento se lo realiza a las organizaciones ejecutoras, lo que puede traer inmerso asimetrías de información, sobre la calidad de atención que es entregada a los/as niños/as.
- El proceso de focalización finalmente no tiene como único elemento los niveles de pobreza, sino que responde a las demandas presentadas por las organizaciones ejecutoras, con un sistema de atención como el ORI si se puede definir el área y población a intervenir.
- Los sectores que presentan bajas capacidades organizacionales quedan excluidos del servicio de atención infantil, porque no pueden entrar a competir con organizaciones grandes, que presentan un mejor puntaje en el proceso de subasta (limitaciones en cuanto a la capacidad jurídica, administrativa, financiera o técnica). El mecanismo de subasta funciona para los más competitivos, por lo que muchas organizaciones ubicadas en sectores marginales quedan fuera. Este proceso, “en lugar de contribuir a cerrar las brechas de inequidad en los distintos niveles, co-

mo se aplicó el mecanismo, parecería acentuar las mismas, toda vez que privilegia a aquellas organizaciones con mayor solvencia económica (no necesariamente más eficientes)” (Asociación Vel-nec 2004:78).

- Se da una falta de respuesta institucional ante casos emergentes, pues no es posible entregar inmediatamente el servicio de atención infantil, sino que se debe seguir los pasos previstos en la subasta de recursos.
- Inicialmente el mecanismo de subasta de recursos presentó a los participantes un proceso complejo por los requerimientos que exigía y por la falta de práctica de las organizaciones en este tipo de acciones.
- Se dio una centralización de acciones pues todos los trámites administrativos y financieros se realizaban en la ciudad de Quito, esta situación en determinados momentos no permitió una fluidez adecuada.
- La presentación de las garantías (de fiel cumplimiento de contrato y de buen uso del anticipo) como documentos precontractuales conforme la Ley de Contratación Pública, constituyó una gran limitación para las organizaciones más pequeñas que disponían de menores recursos (especialmente del sector rural); pues carecían de la solvencia económica requerida para la obtención de garantías.
- Se presentó una mayor cobertura de atención en las modalidades más baratas de atención, especialmente “Creciendo con Nuestros Hijos” y “Círculos de Recreación y Aprendizaje”, si bien aumentó el número de niños/as atendidos, pero este aumento no se dio en las modalidades más integrales.
- No se dio una distribución equitativa de la atención infantil a nivel nacional, en el sentido que se responda a los niveles de pobreza, se presentó en el PNN una concentración en la cobertura de atención.

Geográficamente, la cobertura del Programa muestra una tendencia a la concentración, pues tres provincias –El Oro, Guayas y Esmeraldas– tienen coberturas que sobrepasan los 15.000 niños, una provincia tiene una cobertura de 10.000 niños, cuatro provincias tienen coberturas que superan los 5.000 niños, en tanto que 14 provincias no llegan a este rango (Programa Nuestros Niños 2003:28).

- En algunos casos se presentó una escasa participación de la comunidad en la formulación de propuestas técnico-económicas, y en el establecimiento de acuerdos comunitarios.

se encontraron dificultades iniciales para la participación de la comunidad en la formulación de propuestas técnico- económicas, dada su ausencia de capacidades técnicas para ello; no están habituadas, no tienen práctica ... cabe denotar la dificultad para atender a niños/as localizados en zonas donde las organizaciones no pueden evidenciar capacidades institucionales formales. (Asociación Velnec 2004:151,152).

- En la realidad, no es posible cumplir con el principio de igualdad de los participantes, pues ellos no son iguales, se presentan entre las organizaciones grandes diferencias lo que hizo que muchas organizaciones, especialmente las pequeñas que tenían bajas capacidades institucionales, no pudieran ser parte ni siquiera de la acreditación.

las organizaciones comunitarias, barriales que requieren de estos servicios, generalmente no están legalmente establecidas, tampoco cuentan con los recursos humanos, técnicos, físicos y económicos para competir en igualdad de condiciones para el financiamiento de los servicios que demandan, menos aún en sectores de mayor pobreza, que son las que más lo necesitan (Asociación Velnec 2004:77).

Notas:

- 1 Sistema de atención en el que participa directamente la comunidad, y se delega a los miembros ciertas responsabilidades
- 2 Los comités de gestión están formados por madres comunitarias, madres/padres de familia, líderes comunitarios, autoridades civiles, representantes de ONGs, entre otros.
- 3 El monitoreo se da a través de un sistema de información y seguimiento participativo, en la primera etapa (mediante fichas de inscripción, matrices de reporte, asistencia, control antropométrico) y en una segunda etapa (por matrices de priorización de problemas, plan de actividades, escala de logros, curva de crecimiento y registro de peso y talla).
- 4 Programa Nuestros Niños, Informes y Documentos Institucionales
- 5 En la primera subasta se suscribieron los contratos con las organizaciones ejecutoras para 2 años y en la segunda subasta para 1 año.
- 6 Espacios de participación que se conforman por representantes de la comunidad, padres de familia, representantes de organizaciones comunitarias y otras organizaciones locales.

- 7 Los *estándares de calidad* cuentan con el aval del Ministerio de Bienestar Social y del Ministerio de Educación y Cultura. Según Acuerdo Ministerial del MBS No. 1713 del 29 de noviembre del 2000 y el Acuerdo Ministerial No. 609 del 18 de agosto del 2003, manifiestan: “Que la calidad del servicio de los centros infantiles depende de su infraestructura física y condiciones ambientales, de su equipamiento, de la capacitación, organización y gestión del recurso humano y del servicio de atención de salud, alimentación, estimulación y trato afectivo que ofrezcan al niño”; en estos acuerdos según el Art. 2, se establece que todos los centros de cuidado de niños menores de cinco años, están obligados a cumplir con los estándares de calidad, debiendo realizar la evaluación al menos en forma semestral. En el Art. 5, se menciona que “para autorizar la apertura y funcionamiento de centros de cuidado diario, ..., la evaluación aplicada al centro debe superar el 80% de los estándares de calidad, en el área de “infraestructura y condiciones físicas y ambientales”, y se señala como uno de los compromisos de las instituciones el apoyar a los comités de padres de familia, para la elaboración y ejecución de los planes de mejoramiento.
- 8 Programa Nuestros Niños. *Estándares de Calidad CIDI Centro Integrado de Desarrollo Infantil*, Quito - Ecuador, marzo 2004, pag. 1
- 9 Ver anexo 1
- 10 Espacio de aprendizaje: todo lugar sea abierto, cerrado, público, privado o vivienda, que se utilice para el desarrollo de las actividades educativas con los niños
- 11 Vital Didonet. “Calidad en la gestión, en modalidades y en los servicios a los niños y niñas menores de cinco años de edad”, documento presentado en el Encuentro Internacional sobre políticas sociales para el desarrollo infantil organizado por el Programa Nuestros Niños, Quito – Ecuador, 8 al 10 de noviembre 2004.
- 12 Ver anexo 2
- 13 Ver mayor información en el anexo 2
- 14 Ver mayor información en el anexo 2
- 15 El referente curricular constituye una guía de orientaciones a nivel nacional que brinda parámetros referenciales de aprendizaje, éste referente tiene como característica la “no escolarización”.
- 16 Entrevista al Soc. Fernando Sánchez, ex Director del Programa Nuestros Niños, enero 2006
- 17 Entrevista realizada al Econ. Francisco Carrión, ex coordinador Componente Ampliación de Cobertura – Programa Nuestros Niños, enero 2006
- 18 Entrevista Dr. Jorge Tapia, Director Técnico del ORI, marzo 2006
- 19 Ibid
- 20 Ibid
- 21 Entrevista realizada a Francisco Carrión, ex Coordinador Componente Ampliación de Cobertura – Programa Nuestros Niños, Enero 2006
- 22 Ibid
- 23 Entrevista Ing. Edgar Lascano, ex asesor Ministro Bienestar Social, marzo 2006
- 24 Ibid

- 25 Entrevista Dr. Jorge Tapia, Director Técnico del ORI, marzo 2006
- 26 Entrevista Ing. Edgar Lascano, ex asesor Ministro Bienestar Social, marzo 2006
- 27 Aporte que proviene de recursos propios de la Organización, de otras instituciones, de la familia o la comunidad sea en dinero, especie o trabajo.

Capítulo IV

A continuación se expondrán algunas conclusiones y recomendaciones que se han podido obtener del presente trabajo.

Conclusiones

- El Estado ha asumido el compromiso de velar por el bienestar de la niñez del país, en especial la que se encuentra en condiciones de mayor pobreza, asegurando el proceso de educación inicial y garantizando la condición del niño/a como sujeto de derechos conforme lo determinado en Convenciones Internacionales, así como en la Constitución Política del Ecuador y en el Código de la Niñez y Adolescencia, mucho más al considerar la existencia de fallas de mercado en la provisión del servicio, que no permite que el mercado regule por si solo la economía y hace necesaria la intervención activa del Estado en el área infancia.
- El servicio de atención infantil no es un bien público (no presenta las características de no rivalidad y no exclusión), sino que es un bien mixto, por una parte existe la apropiación en el consumo, y por otra, la posibilidad de determinar los precios. Constituye de esta manera un bien privado para los/as niños/as que asisten a los centros y a la vez un bien público para los demás ciudadanos, pues la sociedad en su conjunto se beneficia al tener niños/as con un mejor desarrollo. Los programas sociales destinados a la atención infantil no solo contribuyen al desarrollo de los niños y niñas, sino que se convierten en mecanismos de apoyo a las economías de los hogares, especialmente para la mujer, que se ha ido incorporando en mayor medida al mercado laboral, y justamente la exis-

tencia de centros de atención infantil le facilitan su desenvolvimiento laboral dejando el cuidado de sus hijos a estos centros. Además, a través de estos programas de atención infantil, tanto del ORI como del PNN se ha generado empleo directo e indirecto a un gran número de personas a nivel local.

- En los programas de atención infantil se puede observar que la función monopolista de provisión del servicio que era dada por el Estado va cambiando, se incorporan nuevos actores públicos y privados que proveen el servicio en igualdad de condiciones. Esta diversificación en la oferta del servicio permite establecer elementos de competencia entre los diferentes proveedores públicos y privados, lo que por un lado ayuda a flexibilizar el servicio con el objeto de que esté acorde a los requerimientos de los consumidores, y crea incentivos para mejorar el servicio de atención. Por otra parte, la función de asignación de recursos también cambia, se incorpora otros mecanismos como la “subasta de recursos”, en que las organizaciones compiten para tener parte de esa asignación, y no se da en base a asignaciones directas.
- El Programa Nuestros Niños no fue un proveedor directo del servicio de atención infantil, como en el caso del ORI, sino que entregó el servicio a través de otras instituciones (organizaciones ejecutoras), las que eran de tipo público y privado. Si bien el Estado ya no es el proveedor directo del servicio, su papel se mantiene mediante el control, seguimiento y evaluación de las acciones. El PNN introdujo como elemento innovador el mecanismo de subasta de recursos, con el cual se incorporaron criterios de competencia, además de nuevas modalidades de atención; la subasta buscaba responder a un enfoque de demanda, con el objeto de que las organizaciones ejecutoras conjuntamente con las comunidades definan sus necesidades, seleccionen un tipo de modalidad y presenten sus propuestas. Se incorporaron en este proceso nuevos actores como ONGs, municipios, consejos provinciales, juntas parroquiales, fundaciones, organizaciones comunitarias que entraron a competir entre sí, por un lugar en la adjudicación de recursos.

Si bien el “mecanismo de subasta de recursos” adoptado por el Programa Nuestros Niños no fue en sí un cuasimercado puro,

sin embargo presentó muchas características que podrían encajillarlo como tal. En primera instancia el ente financiador fue el Estado, el sistema de asignación de recursos se modificó respecto al sistema tradicional, y la provisión del servicio no fue realizada en forma directa por el Estado, que pierde su papel monopolístico en la oferta del servicio para dar paso a otros actores públicos y privados.

Se puede observar además un cambio en la perspectiva de provisión del servicio, ya no responde a una perspectiva de oferta, en la que la institución estatal determina el tipo de servicio y el lugar en que lo proveerá, sino que se tiende a responder a la demanda mediante la diversificación del servicio conforme las necesidades locales de la región. A diferencia de un sistema de vouchers, no se presenta la capacidad directa del usuario o padre de familia para seleccionar el centro de atención infantil, pero aumenta la oferta del servicio y la posibilidad del usuario de seleccionar el centro que desee, conforme a los requerimientos y disponibilidad de servicio de cada zona. Cuando los consumidores tienen la capacidad de elegir, se estimula la competencia entre los proveedores, lo que aumenta la eficiencia del suministro de los bienes y servicios y hace que la producción esté más vinculada a las necesidades y deseos de los consumidores.

- El mecanismo de subasta de recursos que presentó el PNN fue un financiamiento realizado a la demanda, estuvo más cercano a los requerimientos locales, generó elementos de competencia entre las organizaciones ejecutoras (las mismas que fueron de carácter público y privado), dio la posibilidad de incluir incentivos (a mayor número de niños/as la organización tendría la posibilidad de obtener más recursos). Sin embargo, este mecanismo no permite dar respuestas rápidas de intervención al Estado, puede responder a los intereses de la organización (que en ocasiones podrían estar alejadas del bienestar de los niños) y presenta dificultades en la focalización de la población.

En la subasta de recursos entran a competir en igualdad de condiciones municipios, consejos provinciales, fundaciones, ONGs, organizaciones comunitarias, los mismos que presentan diferentes grados de experticia en cuanto a la elaboración de

proyectos y capacidad institucional. Este proceso hizo que las organizaciones ejecutoras adquirieran capacidades para cumplir lineamientos legales en cuanto a contratación pública, pues si bien esto se convirtió en un desafío en un momento inicial, luego las organizaciones adquirieron el conocimiento y pudieron cumplir con mayor agilidad los requerimientos; por otra parte, se incrementó la oferta del servicio con las 110 organizaciones ejecutoras del PNN.

En la calificación de la subasta se consideraron parámetros como: focalización, calidad de la oferta técnica-económica, equipo técnico y cofinanciamiento. El cofinanciamiento fue muy importante, pues se buscaba optimizar los recursos materiales y humanos de cada una de las zonas, así como conseguir recursos financieros adicionales de nivel local, esto ayudaría a contribuir con el costo día niño y crearía corresponsabilidad de financiamiento en la organización ejecutora.

Una forma de institucionalizar el Programa Nuestros Niños, mantener el mecanismo de la subasta y garantizar la sostenibilidad de la atención infantil, fue la creación del Fondo de Desarrollo Infantil FODI, como una instancia del Ministerio de Bienestar Social, el mismo que debía velar por la atención de niños y niñas de 0 a 5 años a nivel nacional, manteniendo una cobertura aproximada de 180.000 niños y niñas.

- El modelo de asignación directa de recursos corresponde a un financiamiento desde el punto de vista de la oferta (ORI), es un sistema centralista que no se ajusta a los requerimientos locales, no permite establecer en mayor medida mecanismos de incentivos, los valores vienen dados sin considerar el desenvolvimiento bueno o malo de las madres comunitarias, es un sistema que no genera innovaciones sino que viene enmarcado en patrones preasignados, y que requiere de una alta burocracia para poder realizar las actividades administrativas, de seguimiento y control.

Este sistema presenta un buen nivel de adaptabilidad, con el objeto de dar respuesta rápida a los requerimientos de la comunidad y del Estado ante eventuales siniestros o emergencias, lo que difiere del mecanismo de subasta, en que se requiere pasar por un proceso largo de elaboración de proyectos y concurso, que se da en tiempos determinados. En el primer caso la institución por

sí misma puede crear nuevos centros de atención infantil, mientras que en el segundo caso, se requeriría que una organización ejecutora asista a un lugar geográfico determinado que requiera la atención.

En el sistema de atención directa, se establece una relación directa entre la comunidad y el Estado mientras que en el mecanismo de subasta, este contacto no existe, pues las organizaciones ejecutoras actúan como intermediarias. Se da un seguimiento directo a los procesos que se desarrollan en los centros de atención infantil en la parte técnica, control de asistencia, evaluaciones, liquidaciones de pagos, etc., mientras que en el mecanismo de subasta se realiza el seguimiento a las organizaciones ejecutoras y éstas a su vez hacen el monitoreo a los centros de atención. En el caso de la atención directa se presenta una mayor dependencia de la organización comunitaria respecto a la institución estatal, limitando hasta cierto punto la autonomía y capacidad de la organización para impulsar y llevar adelante nuevos procesos.

- Se visualiza en la operación de los programas de atención infantil (ORI y PNN) una alta participación familiar y comunitaria; la misma que se ha dado con aportes en trabajo, dinero o materiales, con la conformación de los comités de gestión, con el ejercicio de auditorías sociales, con la donación o adecuación de locales para el funcionamiento de los centros, entre otros. La contraparte local se presenta en las dos instituciones, con la diferencia que en el PNN se cuantifica el cofinanciamiento, la contraparte está dada por el apoyo de la familia, comunidad y si es del caso de la organización u organismo local.

Se han incorporado nuevos actores como gobiernos seccionales, ONGs, iglesia, entre otros, lo que ha permitido insertar a instancias con poder de decisión en temas referentes al desarrollo infantil, así como sensibilizar a diferentes espacios en aspectos relacionados a los derechos de la niñez. Estas instituciones, que tienen cobertura nacional, presentan una organización social capaz de generar una alta movilidad social y presiones sobre políticas y medidas institucionales. En el PNN las organizaciones ejecutoras crearon la organización Unodena, que tenía representatividad nacional, mientras que en el ORI únicamente se distinguen organizaciones de tipo local.

En muchos casos se han constituido a nivel local redes institucionales orientadas a velar por la niñez y adolescencia conforme lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia, propendiendo a que la autoridad local asuma esta competencia. (Mediante la subasta de recursos se ha conseguido una participación más activa de los gobiernos seccionales, pues muchos de los municipios y consejos provinciales se convirtieron en organizaciones ejecutoras del PNN).

- El mecanismo adoptado por el Programa Nuestros Niños (PNN) permitió potencializar las capacidades de las organizaciones ejecutoras al hacerlas asumir la administración y ejecución de los contratos suscritos con el Estado. La organización ejecutora pasó a tener responsabilidades administrativas, técnicas y financieras sobre el manejo de los recursos y la ejecución del proyecto, trasladando de esta forma la responsabilidad de la ejecución a administradores locales. Con ello se promovió una mayor autogestión de las organizaciones ejecutoras y se las impulsó a entrar dentro de un proceso de competencia incorporando en su operativa el cumplimiento de los requerimientos del sector público. Cabe señalar que si bien se determina una oferta técnica con valores referenciales de gasto, las organizaciones tienen cierta autonomía en cuanto al manejo de recursos y a la operativa técnica.
- En cuanto a los estándares de calidad, las diferencias que puedan presentarse entre las instituciones no tienen como objetivo determinar que institución es mejor o no, o cual presenta mejores índices, sino que los estándares de calidad constituyen una herramienta útil para cada uno de los centros de atención infantil y para cada institución, lo que permite determinar una situación inicial, realizar planes de mejoramiento coparticipativos en base a los cuales la institución, la comunidad y el personal comunitario tienen la obligación de emprender acciones, realizar el seguimiento y procurar mejoras en el centro que se traduzcan en una mejor atención a los niños y niñas. Por otra parte, es importante tener un marco referencial mínimo, en base al cual se de la atención, se busque ser más eficaz y por ende más competitivo. Los valores o calificaciones numéricas no trascienden, si atrás de ellas no se emprende un trabajo comprometido, no se da un mejoramiento continuo a las acciones del personal técnico sea del

ORI o de las organizaciones ejecutoras (PNN), del personal comunitario y de todos los que de una u otra forma están vinculados al área infancia.

Se debe considerar que en los programas sociales es necesario precautelar las condiciones de igualdad para todos los participantes, sin que existan diferencias en el nivel de calidad del servicio para unos usuarios u otros. Lo importante es tener una atención de calidad más que el aumento de cobertura de atención; en este contexto se requiere que más niños/as se beneficien de la atención infantil, pero que ésta sea con calidad. De igual forma hay que considerar que para contar con mejores niveles de eficiencia es necesario vincular las acciones con el concepto de calidad. El hecho de que un bien o servicio tenga una mejor calidad, le permite ser más competitivo en el mercado y por lo tanto posicionarse en una mejor forma.

Se puede observar que los estándares de calidad de las dos instituciones (ORI y PNN) son en promedio superiores al 70%; aunque el PNN, presenta mayores valores de estándares (84,89/100 para el segundo semestre del año 2004, mientras que el ORI 74,51/100); la medición del PNN para ese año se dio sobre 5.981 niños (modalidad CIDI) y del ORI sobre 42.889 niños a nivel nacional (modalidad CCDI).

En el caso del ORI, el área que presenta un mayor peso es la de recursos humanos (30,7%) seguida de infraestructura, condiciones físicas y ambientales con el 29,8%; el PNN por su parte tiene como área de mayor peso a recursos humanos (37%), seguido por el área estrategias, servicios y procesos con el 27,1%; las dos instituciones dan pesos distintos a las áreas, considerando importantes para cada una de ellas diferentes aspectos.

En base a la aplicación de una “ficha de observación sobre los niveles de calidad de atención infantil” realizada a 10 centros de atención infantil, 5 del Programa Operación Rescate Infantil y 5 del Programa Nuestros Niños, en la provincia de Pichincha (como ejercicio de campo de esta investigación), se pudo observar que la puntuación promedio del ORI correspondiente a 34,6/40, fue superior al promedio de los centros del PNN correspondiente a 29,2/40. Esta diferencia de puntuación radicó fundamentalmente en las condiciones físicas de los centros, en el espacio ver-

de alrededor de ellos; los centros observados del ORI presentaron espacios más amplios y con mejor infraestructura que los del PNN, en cuanto a los otros aspectos como plan alimentario, planificación pedagógica, apoyo de los padres de familia, éstos presentaron características similares.

- Es imprescindible considerar aspectos como la calidad de gasto con el objeto de optimizar los escasos recursos que se destinan al área infancia, a través de un control adecuado y eficiente de los mismos.

En base al análisis de costos de los sistemas de atención infantil efectuado, se puede observar que los costos totales por hora de atención infantil son mayores en el caso del PNN que en el ORI, como se evidencia en los tres años de análisis presentado (en el año 2003 el costo hora en el PNN fue de 0,35 mientras que en el ORI fue de 0,238; en el 2004 el PNN alcanzó el valor de 0,38 mientras el ORI 0,27 y en el año 2005 el PNN 0,35 y el ORI 0,279). Lo que permite concluir que el costo hora de atención infantil considerando todos los valores que están inmersos en un presupuesto ejecutado institucional (como honorarios, gastos de seguimiento, servicios básicos, viáticos, entre otros), son mayores en el Programa Nuestros Niños. Sin embargo, se puede observar que en relación al costo día niño, el PNN (modalidad CIDI) presentaba un valor US\$1,104, menor al del ORI de US\$1,865; este valor inferior al del ORI se debe en parte al cofinanciamiento que realizaba la organización ejecutora.

Se debe resaltar que en la oferta técnica presentada por las organizaciones ejecutoras en el caso del PNN, cada organización define los rubros que se destinan a remuneraciones, costos de instalación o costos de operación, determinando además si estos valores se financiarían con aporte del PNN o con cofinanciamiento de la organización ejecutora. Estos elementos dan la oportunidad de que tanto las instancias públicas como privadas que entran a competir en el mercado para ser beneficiarias de la subasta de recursos definan por sí mismas sus propias características de funcionamiento, conforme a las capacidades organizacionales de cada institución; pero tomando como base ciertos parámetros generales definidos por el Estado (representado en este caso por la institución de infancia PNN). En este marco se

puede visualizar un concepto aproximado al cuasimercado, en el que el Estado no se encarga de la provisión directa del servicio, sino que en su nombre lo hacen organismos tanto públicos como privados, que entran a competir por los recursos del Estado en el mercado.

Las diferencias que se presentan entre las organizaciones ejecutoras dependen del tamaño de las mismas, de su cofinanciamiento (el mismo que difiere entre ellas), de sus propias capacidades, de su poder de negociación, lo que les ubica en diferentes condiciones para entrar a competir en el mercado.

- Las dos instituciones de atención a la infancia, ORI y PNN cumplen con el objetivo de atender prioritariamente a los niños y niñas ubicados en los quintiles 1 y 2 de pobreza; el ORI considerando la totalidad de centros infantiles en los 3 años (2003, 2004 y 2005), mantiene sus centros en parroquias con quintil 1 y 2 en un 75,9% ; mientras que el PNN mantiene sus centros en parroquias con quintil 1 y 2 en un 85,2%, lo que permite observar que el PNN presenta una mejor eficiencia distributiva a nivel general. Sin embargo, se distingue en el caso del ORI, que en los tres años presenta mejoras en su eficiencia distributiva variando del 51,6% del quintil 1(año 2003) al 58,2% (año 2005) y disminuyendo del 11,5% de los quintiles 4 y 5 en el año 2003 al 8,9% en el año 2005. En cuanto al PNN, se observa una tendencia diferente, pues mientras que en el año 2003 los centros ubicados en el quintil 1 eran del 59,7%, en el año 2005 bajan al 55,8% y los que se ubican en el cuarto y quinto quintil aumentan de un 8,2% a 10,3% durante los mismos años.

Si bien la orientación del Gobierno de atender a la población infantil constituye una política de Estado en la que se debe propender a la universalización de la atención infantil, este objetivo se ve restringido por los limitados recursos presupuestarios, por lo que la focalización es un aspecto esencial en el funcionamiento de los programas sociales.

- Las asimetrías de información y el comportamiento oportunista se presentan permanentemente en los sistemas de atención infantil, por lo que es necesario implementar fuertes mecanismos de seguimiento y control, para asegurar que el interés final sea la atención del niño/a y no se prioricen intereses particulares de las

organizaciones. Los comportamientos oportunistas se dan tanto en el caso del PNN como del ORI, donde se han presentado irregularidades en cuanto al no reporte real de los/as niños/as asistentes a los centros, al sobredimensionamiento del valor de las compras realizadas por los dirigentes de la comunidad o el personal de la organización; de tal forma que la falta de mayores controles internos puede originar el desvío de los recursos asignados para la atención infantil. Se debe precautelar además, en el mecanismo de subasta, que los proveedores no bajen los costos a expensas de una disminución de la calidad, pues por presentar una oferta más competitiva y acceder a la subasta se podría repercutir en la atención de los/as niños/as.

- Se evidencia la falta de exigencia del consumidor ante el servicio ofertado, en vista de que el Estado es quien financia la provisión del servicio y los padres de familia no realizan pagos por este concepto. Es necesario concienciar a los usuarios que los recursos del Estado son resultado de los pagos de impuestos y demás contribuciones de los ciudadanos, por lo que deben ser optimizados, de esta forma la participación de los individuos en el control del servicio es necesario para precautelar los intereses del principal, en este caso los niños y niñas que reciben la atención infantil; mucho más cuando la provisión del servicio ya no es realizada por el Estado directamente, sino por otros organismos de carácter público y privado, pues es posible que obedezcan a fines particulares y no al bienestar de los/as niños/as. Además, se debe evitar mantener una cultura asistencialista, en la que el Estado sea visto como responsable de la provisión, mientras que el aporte de la comunidad no se considere como contraparte sino como apoyo a la acción estatal.
- El control y seguimiento es un aspecto muy importante dentro de la operativa de las instituciones ORI y PNN, pues muchas veces se incumplen las condiciones establecidas en los contratos entre la institución y las organizaciones ejecutoras (PNN) o los comités de gestión/comunidad (ORI), presentándose asimetrías de información o comportamientos oportunistas. En este sentido, es necesario controlar el tipo de funcionamiento y la calidad de la atención que se da a los/as niños/as, mucho más cuando la provisión del servicio es dada por agentes públicos y privados.

Las acciones que se realicen deben tener como fin último dar una atención de calidad a los/as niños/as y con este objeto deben emprenderse las acciones pertinentes; así mismo, es importante la definición de responsabilidades, tanto para las organizaciones como para las instituciones, pues debe establecerse claramente los lineamientos sobre el seguimiento técnico, los planes de capacitación, las evaluaciones, el control financiero y los demás temas inmersos en la atención infantil.

- La implementación del mecanismo de subasta de recursos requiere una institución con un financiamiento estable y seguro, que cuente con una estructura administrativa- financiera ágil y eficiente, con personal con una adecuada capacidad técnica. La institución debe llevar adelante un papel rector, regulador, con procesos permanentes de seguimiento, control y vigilancia, libre de interferencias y presiones políticas; y con un gran nivel de credibilidad. Se debe evitar cualquier tipo de intervención que pueda influir en la selección de ciertas organizaciones que no cumplan con todas las condiciones estipuladas, propendiendo a un permanente concepto de competencia, en que se incentive la innovación y se premie el buen desempeño.
- En cuanto a la focalización, el mecanismo de asignación directa (ORI) permite realizar una focalización directa asistiendo a los lugares con mayor pobreza, mientras que con un mecanismo como el de la subasta de recursos (PNN) no se puede realizar este tipo de focalización, pues se depende de la oferta técnica económica que presentan las organizaciones ejecutoras. De tal forma que existe mayor posibilidad de tener una cobertura diversificada en el caso del ORI, al ser la institución la que visita las comunidades en cada una de las provincias conforme al cupo asignado para ello, priorizando las comunidades que presentan mayores necesidades; en el otro caso se presentan dificultades por cuanto existe la posibilidad de que las zonas que tienen bajas capacidades organizativas o carecen de ellas se queden sin atención, pudiendo darse concentración de atención en ciertas provincias.
- Si bien la diversificación de las modalidades de atención infantil buscaba responder a las necesidades particulares de determinados grupos poblacionales conforme a las condiciones socio-cul-

turales de cada zona; en la práctica las organizaciones ejecutoras optaron por las modalidades con costos de atención más bajos, “Creciendo con Nuestros Hijos” (CNH) (llegó en el año 2005 al 68%), seguida de la modalidad “Círculos de Recreación y Aprendizaje” (CRA). De tal forma que si bien se dio un aumento de cobertura de atención, ésta no se hizo en las modalidades más integrales.

Es importante tomar en cuenta que la cobertura de atención infantil debe responder a parámetros técnicos que determinen la adecuación de determinadas modalidades, conforme los requerimientos zonales y su aplicabilidad a la realidad, si los/as niños/as beneficiarios son los de los quintiles 1 y 2, es más probable que ellos/as requieran un desarrollo más integral a través de la modalidad Centros Comunitarios de Desarrollo Infantil (ORI) o Centros Integrales de Desarrollo Infantil (PNN) y no otro tipo de modalidades. Al momento dentro del sector de atención infantil (público) no se han realizado evaluaciones de impacto que permitan visualizar los resultados de la acción institucional en esta área ni den elementos para determinar el sistema de atención infantil más eficaz.

- En relación a los principios determinados para el funcionamiento de la subasta de recursos: igualdad, transparencia, objetividad y basarse en la demanda, el principio de igualdad no se cumplió, en la realidad no es posible cumplir con este principio considerando que los participantes no son iguales, se presentan entre las organizaciones grandes diferencias, muchas organizaciones, especialmente las pequeñas presentan bajas capacidades organizacionales (limitaciones en cuanto a la capacidad jurídica, administrativa, financiera o técnica), lo que hace que no puedan competir con las organizaciones grandes en igualdad de condiciones, por lo que muchas de ellas ni siquiera fueron parte de la acreditación.

Por otro lado, en cuanto a la propuesta de basarse en la demanda, en el PNN se evidenció que los sectores que presentaron bajas capacidades organizacionales quedaron excluidos del servicio de atención infantil, especialmente en las áreas rurales donde están ausentes ONGs, fundaciones u organizaciones comunitarias fuertes, dando lugar a que varias zonas se vean limitadas de la

prestación de este servicio y otras concentren el servicio de atención infantil.

Es importante resaltar que en muchos casos la asignación competitiva no necesariamente respondía a las demandas de la comunidad, sino que estaba influenciada por los intereses de la organización ejecutora. Inicialmente este mecanismo presentó dificultades a los participantes por los requerimientos que exigía y por la falta de práctica de las organizaciones en este tipo de acciones, la presentación de las garantías por ejemplo, como documentos precontractuales según la Ley de Contratación Pública, constituyó una gran limitación para las organizaciones más pequeñas que disponían de menores recursos (especialmente las del sector rural), pues carecían de la solvencia económica requerida para la obtención de las mismas.

- La implementación de programas sociales presenta muchas limitaciones que están vinculadas a restricciones presupuestarias, falta de viabilidad política, asimetrías de información, entre otras.

Especialmente en el caso del ORI se presentó una alta movilidad de los cargos directivos, lo que no permitía cumplir las planificaciones previstas y generaba alta inestabilidad, ciertamente, la influencia política de algunos gobiernos ha sido fuerte, buscando canalizar puestos de trabajo e incidir sobre las bases comunitarias. Se presentan además, graves limitaciones presupuestarias, que no permiten aumentar las coberturas de atención, ni emprender procesos de capacitación permanente, tanto para los funcionarios como para las madres o educadoras comunitarias, con el fin de asegurar una mejor calidad en el servicio de atención infantil. La limitación en los recursos también influye en la dotación de equipamiento, material didáctico, adecuaciones, y en los gastos relativos al control y seguimiento.

Finalmente, se evidencia una falta de integralidad en el sector infancia, en el que las intervenciones del Estado sean permanentes y articulen a programas y proyectos, considerando los requerimientos de los usuarios y la realidad de cada zona, para esto es importante la coordinación interinstitucional, así como el apoyo político y la continuidad en las políticas de infancia. Es imprescindible contar con un personal técnico capacitado, buscar

mecanismos que eviten la alta movilidad de las madres comunitarias, disponer de los recursos necesarios y mantener un compromiso firme del Estado a favor de la infancia.

Recomendaciones

- En los programas de atención a la infancia se requiere impulsar acciones de participación, en la que las familias y comunidad se empoderen de los programas, exijan el cumplimiento de las acciones y se conviertan en veedoras de los procesos. Se debe recordar que la familia es el actor más importante en la crianza de los niños y niñas, especialmente durante sus seis primeros años de vida, por lo que es necesario incorporar mecanismos de educación familiar y comunitaria.
- Es necesario que en los programas se mantenga un sistema permanente de control y seguimiento, con el objeto de evitar comportamientos oportunistas por parte de las organizaciones ejecutoras. Esta situación debe darse en mayor medida cuando la provisión del servicio no es dada por el Estado en forma directa, porque la diversidad de organismos públicos y privados pueden mantener intereses distintos a la atención de los niños y niñas.
- Se requiere que el Estado invierta los fondos necesarios para la atención infantil, con el objeto de que se incremente la cobertura de atención, se promueva el mejoramiento del perfil técnico - pedagógico tanto de los funcionarios de las instituciones como de las organizaciones ejecutoras, y los centros cuenten con el equipamiento y material necesario. La financiación de los programas de atención de la niñez es esencial, mucho más considerando que la edad de 0 a 5 años es prioritaria para el desarrollo de los niños y niñas; por lo que se debe asegurar la sostenibilidad de la inversión, así como la eficiencia en la asignación y control del gasto.
- Es importante que la atención infantil mantenga los parámetros mínimos de calidad para asegurar una buena atención a los niños y niñas, de igual forma se debe precautelar el cumplimiento de lo estipulado en la normativa institucional de garantizar los derechos de los niños/as y dar una atención adecuada en las áreas

de nutrición, salud y desarrollo sico socio afectivo.

- Cada uno de los sistemas de atención infantil: Sistema de asignación directa de recursos o sistema de asignación mediante el mecanismo de subasta de recursos, presenta una serie de ventajas y desventajas, las cuales deben ser tomadas en cuenta para optimizar los recursos del Estado, sin embargo cabe señalar que estos modelos son aplicables y necesarios para determinadas zonas y en ciertas circunstancias.
- Para la implementación de un sistema de atención mediante el mecanismo de subasta de recursos se requiere adoptar medidas que permitan potencializar a las organizaciones con el objeto de evitar que las entidades pequeñas queden fuera del proceso de subasta, de esta forma sectores con bajas capacidades organizativas no se quedarán sin cobertura de atención infantil. Es importante corregir el problema de la focalización que se ha generado y evitar la concentración de la atención en determinados lugares, pues esto implica que otros lugares se queden sin atención.
- Se debe precautelar que en las ofertas técnicas se acepten propuestas que tengan un bajo costo día niño que repercutan la calidad de la atención; si bien los bajos costos podrían mejorar los niveles de competencia, pero a la vez podrían traducirse en efectos perversos para el servicio de atención infantil.
- Es necesario que se mantenga una adecuada coordinación interinstitucional, con el objetivo de realizar acciones tendientes a optimizar los recursos y evitar duplicidad de acciones.
- Es importante el fortalecimiento de los sistemas locales y la participación de los organismos seccionales en la atención integral a la niñez y adolescencia, conforme lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia, si bien esta participación se da en algunos casos, en otros hay que impulsarla en mayor medida para asegurar un espacio dentro del presupuesto local para esta área.
- En las instituciones deben llevarse a cabo procesos continuos de capacitación, tanto del personal técnico de la institución, como del personal comunitario. De igual forma debe mantenerse en forma activa y en constante mejoramiento el sistema de seguimiento y asistencia técnica. Es necesario que los programas de atención infantil cuenten con personal calificado, con altas capacidades técnicas y estabilidad laboral.

- Es necesario que se adopten nuevos mecanismos para garantizar la incorporación de la educación inicial en el sistema educativo del país conforme los compromisos asumidos por el Estado. El servicio de atención infantil tiene importantes repercusiones no solo para los/as niños/as, sino para sus familias, en especial para las madres, quienes se han ido insertando cada vez más al mercado laboral, y requieren de este servicio para el cuidado de sus hijos.
- Es esencial transparentar las coberturas reales de niños y niñas, establecer redes locales que permitan evitar la duplicación de la población atendida y optimizar los recursos; así como implementar mecanismos de control y auditoría social.
- Se requiere la formulación de políticas públicas integrales y continuas en el área infancia, que aseguren el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as, así como un rol regulador del Estado que determine el marco institucional adecuado para dar una atención de calidad a los niños y niñas.
- Es importante estimular iniciativas que incorporen elementos de competencia en la provisión del servicio, pues la presencia de un mayor número de proveedores buscará ajustarse a los requerimientos y preferencias de los consumidores, así como presentar innovaciones tendientes a la mejora del servicio, sin embargo el papel del Estado se hace esencial en cuanto al control y seguimiento para una provisión eficiente del servicio.

Bibliografía

Asociación Velnec – RHV

- 2004 *Informe global de Evaluación final del Programa Nuestros Niños*, Quito-Ecuador.

Asociación Velnec-RHV

- 2004 *Informe Final de Seguimiento, Monitoreo y evaluación externa del Componente II del Programa Nuestros Niños, Resumen de Evaluación*, Quito- Ecuador.

Albi Emilio, José González e Ignacio Zubiri

- 2004 *Economía Pública*, Barcelona España: Editorial Ariel, Segunda Edición.

Banco Mundial

- 2002 *Fronteras de la Economía del Desarrollo, el futuro en perspectiva*. Editado por Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz, en coedición con Alfaomega, Bogotá- Colombia: Grupo Editor S.A.

Cobbaut, Robert

- 2003 “Teorías Económicas de la Gestión”, poligrafiado del curso dictado en la FLACSO Ecuador, julio 21- agosto 01 2003.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

- 2004 *Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia*, Quito-Ecuador.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

- 2005 *Los Niños y Niñas del Ecuador, Segunda Encuesta Nacional de la Niñez y Adolescencia*, Quito-Ecuador.

Didonet, Vital

- 2004 “Calidad en la gestión, en modalidades y en los servicios a los niños y niñas menores de cinco años de edad”, documento

- presentado en el Encuentro Internacional sobre Políticas Sociales para el Desarrollo Infantil organizado por el Programa Nuestros Niños, Quito – Ecuador, 8 al 10 de noviembre 2004.
- Espinosa Betty
 2002 *Financiamiento, Asignación de Recursos y Producción de Servicios*, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Quito – Ecuador.
- Fundación Friedrich Ebert
 1998 *Economía Social de Mercado: su dimensión social*, Caracas – Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, Primera Edición.
- Haveman Robert
 1970 *El Sector Público*, Buenos Aires – Argentina: Amorrortu Editores.
- Le Grand, Julian, and Saul Estrin
 1989 *Market Socialism*, Clarendon Paperbacks, Clarendon Press – Oxford.
- Le Grand, Julian, and Will Bartlett
 1993 *Quasi-Markets and Social Policy*, England : The Macmillan Press Ltd. 1st Edition.
- Macón Jorge
 2002 *Economía del Sector Público*, Bogotá-Colombia: Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Mintzberg, Henry, James Brian Quinn y John Voyer
 1997 *El Proceso Estratégico, Conceptos, Contextos y Casos*, México: Prentice – Hall Hispanoamérica, S.A, Primera Edición.
- Ministerio de Educación – Gobierno de Chile
 2005 *Educación Preescolar: Estrategia Bicentenario – Potenciar el Talento de Nuestros Niños*, Chile: Serie Bicentenario.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
 2003 *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2003*, Quito-Ecuador, Primera Edición.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
 2006 *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005*, Quito-Ecuador, Primera Edición.
- Presidencia de la República
 2005 *Informe Nacional Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Ecuador.
- Programa Nuestros Niños
 2003 *Sistematización de la Experiencia de ejecución del Programa*

Nuestros Niños-MBS-BID, Quito – Ecuador.

Programa Nuestros Niños

2003 *Estándares de Calidad para los Centros Alternativos de Desarrollo Infantil*, Quito – Ecuador.

Programa Nuestros Niños

2004 *Estándares de Calidad -Centro Integrado de Desarrollo Infantil*, Quito – Ecuador.

Programa Nuestros Niños

2000 *Modalidades de Atención Integral a Niños menores de seis años*, Quito – Ecuador.

Programa Nuestros Niños

2005 *Memoria Socio-Histórica del Proceso de Ejecución del Programa Nuestros Niños*, Quito – Ecuador.

Salazar Pablo

2001 *Ecuador: Demand Functions for Primary and Secondary Education*, Inglaterra: mimeo, University of York.

Savedoff, William

1998 *La organización marca la diferencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Secretaría Técnica del Frente Social

2006 *Por un Ecuador Solidario: Agenda de Desarrollo Social 2006 Hacia la Cohesión Social*, Quito – Ecuador: Impreso por Publinecys.

Stiglitz, Joseph

1986 *La Economía del Sector Público*, España: Editor Antoni Bosch.

Stiglitz, Joseph

2002 *Microeconomía*, España: Editorial Ariel, Segunda Edición.

2006 <http://www.ori.gov.ec>

Anexos

Anexo 1
ESTANDARES DE CALIDAD

ORI		PNN	
1. INFRAESTRUCTURA, CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES	61	INFRAESTRUCTURA DEL ESPACIO DE APRENDIZAJE: CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES	48
1.1 LOCAL Y AREA FISICA	28	1.1 CONDICIONES GENERALES DEL ESPACIO FISICO	18
Uso del Local	3	CO	
Cocina	3	Uso del local	3
Lugar para guardar materiales de aseo y limpieza	3		
Distribución del espacio (lugares independientes según grupos de edad)	3		
Hacinamiento (cantidad de niños de acuerdo al tamaño del centro) cada niño debería tener 2 metros cuadrados promedio para actividades educativas de desarrollo	2	Hacinamiento (cantidad de niños de acuerdo al tamaño del centro) cada niño debería tener 2 metros cuadrados promedio para actividades educativas de desarrollo	3
Letrinas o inodoros por número de niños (1 letrina por cada 15 niños)	3	Acceso a servicios higiénicos (en un perímetro de 50 metros desde el espacio de aprendizaje hay servicios higiénicos) lavacaras o lavamanos y letrinas o inodoros	3
Lavaderos de manos por número de niños (1 lavadero de manos por cada 15 niños)	3		
Iluminación del Centro	2	Iluminación del espacio de aprendizaje	3
Ventilación (olor de cocina, baños, humedad)	3	Ventilación del espacio de aprendizaje	3
Lugar de recreación área externa (3 metros cuadrados por niño)	3	Area externa (más de 3 metros por niño)	3
1.2 ESTADO DE LA CONSTRUCCION Y PELIGROS POTENCIALES	15	1.2 ESTADO FISICO DEL ESPACIO DE APRENDIZAJE Y PRECAUCIONES ANTE PELIGROS POTENCIALES	14
Ubicación del Centro	3	Ubicación del espacio de aprendizaje	3
Acceso de niños a lugares peligrosos (quebrada, acequias)	3	Peligros potenciales (espacio de aprendizaje ubicado a meno de 50 metros de peligros)	4

ORI		PNN	
Focos de contaminación externos	3		
Presencia de animales	3		
Estado de la construcción	3	Deterioro del espacio de aprendizaje	3
		Otros peligros (espacio de aprendizaje ubicado a menos de 100 metros de peligros como cantinas, burdeles, focos de violencia)	4
1.3 SANEAMIENTO Y SERVICIOS BASICOS	18	1.3 SANEAMIENTO	16
Suministro de agua	3		
Basureros con tapa en el centro	3	Recipientes para recolectar basura	4
Limpieza del local	6	Limpieza del espacio de aprendizaje	4
Aseo de cocina y comedor	3		
Eliminación de excretas	3	Focos de contaminación	4
		Ingreso de animales durante la actividad educativa	4
2. EQUIPAMIENTO: DISPOSICION, USO Y ACCESO	36	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION, USO Y ACCESO	46
2.1 SALUD	12	2.2 SALUD	12
Botiquin de primeros auxilios	3	Botiquin de primeros auxilios	3
Material de limpieza	3	Material de limpieza del espacio de aprendizaje	3
Material de aseo personal para niños y niñas	3	Material de aseo para niñas y niños	3
Material de aseo y limpieza personal de madres comunitarias	3	Material de aseo para educadora comunitarias	3
2.2 ALIMENTACION	12	2.3 ALIMENTACION	12
Vajilla que cuenta el Centro	3	Vajilla que cuenta el Centro	3

ORI		PNN	
Muebles para menaje de cocina	3	Muebles para menaje de cocina	3
Existencia de Refrigeradora	3	Refrigeradora	3
Almacenamiento y conservación de alimentos	3	Almacenamiento y conservación de alimentos	3
2.3 EDUCACION	12	2.1 EDUCACION	22
Material de Estimulación (crayolas, plastilina, papel brillante)	3	Material de aprendizaje fungible (pinturas, plastilina, cartulina, semillas, hojas)	4
Material didáctico (bloques, cuentos, juguetes, rompecabezas, instrumentos musicales, etc)	3	Material de aprendizaje adquirido o donado para los niños (rompecabezas, instrumentos musicales, cuentos, muñecos)	6
		Material de aprendizaje elaborado por las familias o las educadoras comunitaria (juguetes de arrastre, juegos de granos, juguetes que produzcan sonidos)	8
Mesas y sillas en buen estado	3		
Juegos infantiles al aire libre (puentes, resbaladeras, columpios)	3	Espacios de recreación al aire libre	4
3. RECURSOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN, CAPACITACION Y GESTION	63	3. RECURSOS HUMANOS: PARTICIPACION Y GESTION	97
3.1 PERSONAL COMUNITARIO	21	3.3 PERFIL Y PARTICIPACION DEL PERSONAL COMUNITARIO	43
Número de Madres Comunitarias (1 madre comunitaria por cada 7 a 10 niños de entre 2 a 6 años y 1 madre comunitaria por cada 8 a 10 niños menores de 2 años)	6	Número de Educadoras Comunitarias (para actividades de 2 a 5 años una educadora por cada 11 a 15 niños, para actividades con niños menores de 2 años una educadora por cada 8 a 10 niños)	6

ORI		PNN	
		Perfil de las Educadoras Comunitarias (facilidad de interrelación, creatividad, innovación)	6
		Conocimiento y práctica de derechos del personal comunitario	4
		Hábitos de trabajo del personal comunitario	4
		Actividades de las educadoras comunitarias (planificación educativa, realización de actividades, preparación de material de apoyo, organización y renovación de material de aprendizaje, registro de desarrollo de niños)	8
	Preparación de alimentos (1 madre comunitaria hasta 39 niños, 2 madres comunitaria para 40 niños y una más por cada múltiplo de 40)	Preparación de alimentos (2 educadoras comunitarias para 40 niños y una más por cada múltiplo de 40)	3
	Certificados de salud de la madre comunitaria	Certificado de salud de las educadoras comunitarias	3
	Permanencia en el centro (tiempo que labora la madre en el centro infantil, si las madres tienen al menos 2 años)	Permanencia en el centro (tiempo que labora la educadora en la unidad de atención, si las educadoras tienen al menos 2 años)	3
	Participación de la madre comunitaria en la planificación de las actividades del centro (el técnico y el personal comunitario planifican en forma conjunta las actividades del centro)	Participación de la educadora comunitaria en la planificación de las actividades de la unidad de atención (el técnico y las educadoras comunitarias planifican en forma conjunta las actividades)	3
	Participación de la madre comunitaria en el proceso de mejoramiento de la calidad del servicio del centro (actividades de las madres: asistencia a las reuniones del comité de gestión donde plantean los problemas del centro, participan en la elaboración del plan de mejoramiento, ejecutan las acciones conforme el plan de mejoramiento)	Participación de las educadoras comunitarias en planes de mejoramiento	3

ORI		PNN	
3.2 COMITES DE FAMILIA Y DE GESTION	21	3.1 PARTICIPACION DE LAS FAMILIAS Y COMITÉ DE GESTION	24
Existe cogestión financiera al centro por parte de la familia	3	Existe cogestión financiera de las familias (con dinero en efectivo, alimentos, materiales o mano de obra)	3
Existe involucramiento de lo padres en el desarrollo de sus hijos	3	Existe apoyo de la familia en el desarrollo integral del niño	3
Hay un reglamento interno escrito de funcionamiento del Centro	3	Hay un reglamento interno escrito de funcionamiento de la unidad de atención	3
Rendición de cuentas (se presenta un informe económico del centro por parte de los directivos)	3	Rendición de cuentas (se presenta un informe económico del centro por parte de los directivos)	3
Plan de mejoramiento de la calidad del servicio del centro elaborado por el comité de familias	3	Plan de mejoramiento de la calidad del servicio del centro elaborado por el comité de familias	3
Evaluación participativa del Plan de Mejoramiento (de lo padres de familia)	3		
Coordinación del comité de gestión con instituciones locales en beneficio del centro infantil (servicios del sector)	3	Coordinación del comité de gestión con los servicios de las comunidad (instituciones locales)	3
		Existe participación de las familias en las actividades	3
		Las familias participan en acciones de mejoramiento del servicio	3
3.3 EDUCADORES COMUNITARIOS, TECNICOS PROVINCIALES, COORDINADORES COMUNITARIOS	21	3.2 PERFIL Y PARTICIPACION DEL TECNICO	30
Apoyo técnico - Actividades realizadas por el técnico (asesoramiento y seguimiento al personal del centro, ayuda	3	Apoyo técnico - Actividades realizadas por el técnico (asesoramiento y seguimiento al personal comunitario, ayuda	6

ORI		PNN	
en la planificación del centro)		en la planificación, capacitación en el servicio) Hábitos del técnico	6
Actividades del personal técnico (capacitación del centro, seguimiento de las actividades)	3	Conocimiento y práctica de derechos del técnico	6
Capacitación a madres comunitarias en el año anterior (4 o más talleres)	3		
Apoyo a niños con desnutrición (medición del peso y talla de los niños, instructivos de desnutrición, alimentación especial a niños con desnutrición, charlas sobre desnutrición)	3		
Estimulación (actividades de desarrollo psicosocial: guía de estimulación, planificación de actividades de estimulación, evaluación)	3		
Aprestamiento (actividades de desarrollo y madurez para niños de 4 a 6 años)	3		
Documentos del centro (carnet de vacunación, cartilla de seguimiento, registro de asistencia diaria, registros financieros, registro de reuniones)	3		
		Frecuencia de la visita técnica a la unidad de atención (cada dos semanas)	6
		Perfil del técnico	6
4. ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS	45	4. ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS	71
4.1 SALUD	15	4.3 SALUD	11
Agua segura (para preparación de bebidas y alimentos)	3	Agua segura	3

ORI		PNN	
Eliminación de basura	3	Eliminación de basura	3
Vacunación de los niños	3		
Control médico de los niños	3	Control médico	3
Control buco dental	3	Control buco dental	2
4.2 ALIMENTACION	3	4.4 ALIMENTACION	6
Plan de Alimentación y cumplimiento de recomendaciones nutricionales (horarios establecidos, alimentos de temporada, consistencia, combinación, ración suficiente)	3	Plan de Alimentación y cumplimiento de recomendaciones nutricionales (horarios establecidos, alimentos de temporada, consistencia, combinación, ración suficiente)	3
		Apoyo a niños con desnutrición	3
4.3 AMBIENTE AFECTIVO	15	4.1 AMBIENTE AFECTIVO	12
Relación entre Madres Comunitarias y Niños (se dan besos, abrazos, se hablan, rien, juegan)	6	Relación entre Educadoras Comunitarias y Niños	6
Hábitos de higiene personal de los niños y madres comunitaria (se lavan las manos, los dientes, uñas, cabello limpios)	3		
Motivación y autoestima del niño (reconocimiento del esfuerzo del niño, exposición de los trabajos en un lugar visible, se guardan los trabajos en la carpeta de cada niño, se respeta el ritmo de trabajo de cada niño)	6	Motivación y autoestima	6
4.4 EDUCACION Y ESTIMULACION	12	4.2 EDUCACION	6
Cuidados que se dan en el cambio de pañales	3		
Condiciones y cuidados para la siesta	3		
Control de esfínteres	3		

ORI		PNN	
Decoración o arreglo del local	3		
		Planificación educativa	6
		4.5 CAPACITACION	18
		Capacitación a familias en temas de desarrollo infantil, buen trato, salud, nutrición y gestión comunitaria (6 o más talleres en el último año)	6
		Capacitación al personal técnico y comunitario (6 o más talleres en el último año)	6
		Iniciativas de personal técnico y comunitario para capacitación	6
		4.6 ATENCION A LOS NIÑOS CON NECESIDADES ESPECIALES DE APRENDIZAJE	18
		Evaluación inicial del niño al ingreso al centro	6
		Planificación para atención de necesidades especiales de aprendizaje	4
		Identificación de potencialidades de los niños con necesidades especiales de aprendizaje	4
		Planificación educativa que considere potencialidades de los niños	4
TOTAL	205		262

ANEXO 2
ESTANDARES DE CALIDAD MODALIDAD CENTROS COMUNITARIOS DE DESARROLLO INFANTIL (CCDI)
PROGRAMA OPERACIÓN RESCATE INFANTIL (ORI)

ORI 2003-I

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS							INFRAESTRUCTURA Y CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES					RECURSOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación y Estimulación	Salud		Total Estrat.		Estado de Construcción y Peligros Potenciales	Local y Area Física	Saneamiento y Servicios Básicos	Total Infraestr.		Comités de Familia y Gestión	Educadoras Comunitarias y Técnicos Provinciales	Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 12	MAX 12	MAX 36		MAX 3	MAX 15	MAX 12	MAX 15		MAX 45		MAX 15	MAX 28	MAX 18	MAX 61		MAX 21	MAX 21	MAX 21	MAX 63	MAX 205	SOBRE 100
70%	8.4	8.4	8.4	25.2	70%	2.1	10.5	8.4	10.5		31.5	80%	12	22.4	14.4	48.8	70%	14.7	14.7	14.7	44.1	143.5	
Azuay	6.16	6.03	7.18	19.37		2.91	14.07	10.24	10.26		37.48		10.73	19.61	16.35	46.69		13.82	12	19.25	45.07	148.6	72.49
Bolívar				0							0					0					0	0	0.00
Cañar				0							0					0					0	0	0.00
Carchi				0							0					0					0	0	0.00
Chimborazo				0							0					0					0	0	0.00
Cotopaxi				0							0					0					0	0	0.00
El Oro				0							0					0					0	0	0.00
Esmeraldas	5	8	7	20		3	15	10.5	11.5		40		9	16	14.5	39.5		9	14.5	21	44.5	144	70.24
Imbabura				0							0					0					0	0	0.00
Loja				0							0					0					0	0	0.00
Los Ríos				0							0					0					0	0	0.00
Manabí				0							0					0					0	0	0.00
Morona Santiago				0							0					0					0	0	0.00
Napo				0							0					0					0	0	0.00
Orellana				0							0					0					0	0	0.00
Pastaza				0							0					0					0	0	0.00
Pichincha				0							0					0					0	0	0.00
Sucumbios				0							0					0					0	0	0.00
Tungurahua				0							0					0					0	0	0.00
Zamora Chinchipe				0							0					0					0	0	0.00

ORI 2003-II

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS							INFRAESTRUCTURA Y CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES					RECURSOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación y Estimulación	Salud		Total Estrat.		Estado de Construcción y Peligros Potenciales	Local y Area Física	Saneamiento y Servicios Básicos	Total Infraestr.		Comités de Familia y Gestión	Educadoras Comunitarias y Técnicos Provinciales	Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 12	MAX 12	MAX 36		MAX 3	MAX 15	MAX 12	MAX 15		MAX 45		MAX 15	MAX 28	MAX 18	MAX 61		MAX 21	MAX 21	MAX 21	MAX 63	MAX 205	SOBRE 100
70%	8.4	8.4	8.4	25.2	70%	2.1	10.5	8.4	10.5		31.5	80%	12	22.4	14.4	48.8	70%	14.7	14.7	14.7	44.1	143.50	
Azuay	7.4	7.51	8.68	23.59		2.97	14.51	10.67	11.11		39.26		12.29	21.52	17.19	51		15.95	13.86	19.74	49.55	163.40	79.71
Bolívar	6.36	5.89	7.54	19.79		2.96	11.64	10.18	8.89		33.67		10.71	19	14.93	44.64		13.64	13.54	17.82	45	143.10	69.80
Cañar	9	6.75	10.61	26.36		2.95	14.25	10.59	9.77		37.56		12.89	23.68	16.82	53.39		15.23	14.57	19.59	49.39	166.70	81.32
Carchi	8	7.53	9.61	25.14		2.97	14.08	11.34	11.84		40.23		13.82	22.21	17.16	53.19		16.95	17.76	19.45	54.16	172.71	84.25
Chimborazo	7.72	7.36	9.33	24.41		2.86	12.89	9.79	10.69		36.23		10.68	21.62	13.93	46.23		14.69	15.22	17.19	47.1	153.97	75.11
Cotopaxi	5.58	7.13	8.28	20.99		2.74	12.77	9.6	10.06		35.17		10.92	21.47	13.51	45.9		13.96	14.42	18.91	47.29	149.36	72.86
El Oro	8.03	7.92	8.92	24.87		3	14.56	11.13	10.31		39		12.38	18.44	16.82	47.64		14.87	14.62	19.33	48.82	160.33	78.21
Esmeraldas	7.46	6.96	8.7	23.12		2.93	13.15	10.83	12.12		39.03		13.09	19.33	15.95	48.37		13.42	15.4	18.66	47.48	158.00	77.07
Guayas	8.95	8	10.45	27.4		3	14.47	11.13	11.57		40.17		13.7	20.42	16.82	50.94		17.59	17.41	18.71	53.71	172.22	84.01
Imbabura	7.95	8.86	9.44	26.25		3	13.93	10.88	12.02		39.83		12.35	22.81	16.47	51.63		17.02	17.02	18.21	52.25	169.98	82.92
Loja	7.73	6.13	10.2	24.06		2.98	12.47	11.24	8.55		35.24		11.73	17.47	16.45	45.65		14.84	13.65	19.64	48.13	153.07	74.67
Los Ríos	8.57	7.36	9.15	25.08		3	14.79	11.4	10.72		39.91		13.7	23.08	17.25	54.03		14.87	14.25	17.15	46.27	165.26	80.61
Manabí	6.61	7.36	8.69	22.66		2.96	13.84	10.82	10.03		37.65		12.36	20.15	16.46	48.97		15.16	16.1	19.36	50.62	159.90	78.00
Morona Santiago	8.45	8.13	8.31	24.89		2.98	13.35	9.76	9.4		35.49		11.71	22.11	15.95	49.77		15.22	14.36	16.47	46.05	156.20	76.20
Napo	8.11	6.54	6.57	21.22		2.75	10.68	10.18	9.5		33.11		9.75	21.14	14.5	45.39		14.04	12	17.04	43.08	142.79	69.65
Orellana	8.16	8.9	10.68	27.74		2.9	13.58	11.03	11.55		39.06		13.23	22.35	16.26	51.84		16.55	16.87	19.19	52.61	171.25	83.54
Pastaza	7.72	7.13	8.67	23.52		2.69	10.95	10.41	11.74		35.79		12.21	21.28	16.31	49.8		15.18	13.92	18.77	47.87	156.98	76.58
Pichincha	8.85	8.78	9.35	26.98		2.88	14.49	10.44	12.54		40.35		12.65	20.41	16.39	49.45		16.05	14.74	18.59	49.38	166.14	81.04
Sucumbios	9.25	7.25	9.75	26.25		3	15	11.25	13		42.25		12	25.5	17.25	54.75		18	16	18.5	52.5	175.75	85.73
Tungurahua	8.78	8.04	11.05	27.87		3	14.78	10.21	11.43		39.42		12.88	19.95	17.09	49.92		16.16	17.01	19.2	52.37	169.56	82.71
Zamora Chinchipe	8.12	8.5	8.92	25.54		2.78	11.78	10.96	10.26		35.78		12.96	19.28	15.88	48.12		15.66	13.96	18.44	48.06	157.50	76.83

ORI2004-I

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS							INFRAESTRUCTURA Y CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES					RECURSOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y GESTION				TOTAL	TOTAL	
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación y Estimulación	Salud			Total Estrat.		Estado de Construcción y Peligros Potenciales	Local y Area Fisica	Saneamiento y Servicios Básicos	Total Infraestr.		Comités de Familia y Gestión	Educadoras Comunitarias y Técnicos Provinciales	Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 12	MAX 12	MAX 36		MAX 3	MAX 15	MAX 12	MAX 15			MAX 45		MAX 15	MAX 28	MAX 18	MAX 61		MAX 21	MAX 21	MAX 21	MAX 63	MAX 205	SOBRE 100
70%	8.4	8.4	8.4	25.2	70%	2.1	10.5	8.4	10.5			31.5	80%	12	22.4	14.4	48.8	70%	14.7	14.7	14.7	44.1	143.5	
Azuay				0								0					0					0	0	0.00
Bolívar				0								0					0					0	0	0.00
Cañar				0								0					0					0	0	0.00
Carchi				0								0					0					0	0	0.00
Chimborazo	8.3	8.16	9.95	26.41		2.98	13.04	10.41	11.59			38.02		11.15	23.21	15.09	49.45		16.2	15.98	18.05	50.23	164.09	80.04
Cotopaxi				0								0					0					0	0	0.00
El Oro				0								0					0					0	0	0.00
Imbabura				0								0					0					0	0	0.00
Loja	4.76	4.04	6.08	14.88		1.6	6.32	5.84	6.16			19.92		11	17.48	11.68	40.16		13.52	7.28	17.56	38.36	113.32	55.28
Los Ríos				0								0					0					0	0	0.00
Manabí	10.5	9	12	31.5		3	15	11	8.5			37.5		10.5	26	17.5	54		19.5	16.5	19.5	55.5	178.5	87.07
Morona Santiago				0								0					0					0	0	0.00
Napo				0								0					0					0	0	0.00
Orellana				0								0					0					0	0	0.00
Pastaza	10	5	10	25		3	13	11	13			40		12	25	17	54		19	14	18	51	170	82.93
Pichincha	10	9	9	28		3	14	11	15			43		9	19	11	39		11	14	17	42	152	74.15
Sucumbíos				0								0					0					0	0	0.00
Tungurahua				0								0					0					0	0	0.00
Zamora Chinchipe				0								0					0					0	0	0.00

ORI2004-II

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS							INFRAESTRUCTURA Y CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES					RECURSOS HUMANOS: ORGANIZACIÓN, CAPACITACIÓN Y GESTION				TOTAL	TOTAL	
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación y Estimulación	Salud			Total Estrat.		Estado de Construcción y Peligros Potenciales	Local y Area Fisica	Saneamiento y Servicios Básicos	Total Infraestr.		Comités de Familia y Gestión	Educadoras Comunitarias y Técnicos Provinciales	Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 12	MAX 12	MAX 36		MAX 3	MAX 15	MAX 12	MAX 15			MAX 45		MAX 15	MAX 28	MAX 18	MAX 61		MAX 21	MAX 21	MAX 21	MAX 63	MAX 205	SOBRE 100
70%	8.4	8.4	8.4	25.2	70%	2.1	10.5	8.4	10.5			31.5	80%	12	22.4	14.4	48.8	70%	14.7	14.7	14.7	44.1	143.5	
Azuay	6.51	7.32	7.49	21.32		2.76	13.18	9.76	10.52			36.22		11.76	20.32	15.97	48.05		15.12	13.19	19.07	47.38	152.97	74.62
Bolivar	8.29	6.11	6.82	21.22		2.96	12.75	9.82	7.04			32.57		11.46	21.5	15.79	48.75		13.5	14	19.11	46.61	149.15	72.76
Cañar	8.56	7.03	11.59	27.18		3	14.91	11.32	10.03			39.26		12	24.79	16.65	53.44		16.18	14.15	19.94	50.27	170.15	83.00
Carchi	6.25	5.52	5.88	17.65		2.25	10	8.38	9.1			29.73		13.13	20.63	13.15	46.91		13.04	12.42	16.48	41.94	136.21	66.44
Chimborazo	8.37	7.77	9.85	25.99		2.91	13.08	10.06	9.64			35.69		10.52	22.91	14.66	48.09		15.22	15.29	18.39	48.9	158.66	77.40
Cotopaxi	7.52	7.11	7.02	21.65		2.8	13.79	9.77	9.5			35.86		11.04	20.77	14.18	45.99		15.88	14.13	18.27	48.28	151.75	74.02
El Oro	7.42	7.96	8.15	23.53		2.96	13.08	10.42	9.73			36.19		11.08	17.5	15.92	44.5		13.04	12.92	19.5	45.46	149.69	73.02
Imbabura	10.11	8.82	10.18	29.11		2.98	14.77	10.86	11.27			39.88		13.5	23.41	17	53.91		17.14	17.27	19.16	53.57	176.48	86.09
Loja	5.43	4.39	7	16.82		1.9	8.14	7.19	7.06			24.29		10.44	17.86	12.66	40.96		13	8.77	17.33	39.1	121.17	59.11
Los Ríos	0	0	0	0		0	0	0	0			0		12	22	15	49		0	0	0	0	49	23.90
Manabi	7.81	7.98	9.89	25.68		2.91	14.45	11.21	10.13			38.7		13.79	21.74	17.21	52.74		17.91	16.26	19.7	53.87	171	83.41
Morona Santiago	9.29	8.45	9.2	26.94		2.82	12.44	9.95	10.18			35.39		13.36	23.55	16.69	53.6		16.49	12.93	18.24	47.66	163.58	79.80
Napo	8.9	7.66	6.17	22.73		2.72	10.86	9.9	10.72			34.2		10.24	20.59	15.76	46.59		10	11.59	16.1	37.69	141.21	68.88
Orellana	10.16	8.59	10.72	29.47		3	14.28	11.06	11.06			39.4		13.22	23.09	16.06	52.37		17.34	18.44	20.06	55.84	177.09	86.39
Pastaza	8.39	7.58	8.22	24.19		2.94	12.14	10.64	12.78			38.5		11.33	23.06	16.42	50.81		15.97	12.56	19.08	47.61	161.11	78.59
Pichincha	9.34	8.71	10.18	28.23		2.97	14.56	10.78	11.95			40.26		13.3	22.71	17.09	53.1		17.14	15.43	19.76	52.33	173.92	84.84
Sucumbíos	8.75	7.5	8	24.25		3	12.5	11.75	11.25			38.5		12	23.5	16.25	51.75		16	14	17.5	47.5	162	79.02
Tungurahua	9.81	8.33	11.44	29.58		2.99	14.71	10.65	12.01			40.36		13.69	22.05	16.83	52.57		16.65	17.51	19.7	53.86	176.36	86.03
Zamora Chinchipe	8.65	8.56	9.35	26.56		2.96	12.65	11.23	9.48			36.32		12.42	19.65	16.63	48.7		16.56	13.75	18.81	49.12	160.69	78.39

ESTANDARES DE CALIDAD MODALIDAD CENTROS INTEGRADOS DE DESARROLLO INFANTIL (CIDI)
PROGRAMA NUESTROS NIÑOS (PNN)

PNN2003-I

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS								ESPACIO DE APRENDIZAJE: CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES (INFRAESTRUCTURA)					RECURSOS HUMANOS: PARTIPACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación	Salud	Capacitación	Atención con necesidades esp.	Total Estrat.		Condiciones Generales del Espacio Físico	Saneamiento	Estado Físico del Aprendizaje y Peligros Potenciales	Total Infraestr.		Participación Familia y Comité	Participación Personal Técnico	Participación Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 22	MAX 12	MAX 46		MAX 6	MAX 12	MAX 6	MAX 11	MAX 18	MAX 18	MAX 71		MAX 18	MAX 16	MAX 14	MAX 48		MAX 24	MAX 30	MAX 43	MAX 97	MAX 262	SOBRE 100
70%	8.4	15.4	8.4	32.2	70%	4.2	8.4	4.2	7.7	12.6	12.6	49.7	80%	14.4	12.8	11.2	38.4	70%	16.8	21	30.1	67.9	183.4	
Bolívar				0								0					0					0	0	0.00
Chimborazo				0								0					0					0	0	0.00
Cotopaxi				0								0					0					0	0	0.00
Esmeraldas				0								0					0					0	0	0.00
Guayas				0								0					0					0	0	0.00
Imbabura				0								0					0					0	0	0.00
Los Ríos				0								0					0					0	0	0.00
Pichincha				0								0					0					0	0	0.00
Sucumbios	9	12	0	21		2	12	3	9	7	0	33		4	4	14	22		14	25	20	59	135	51.53
Tungurahua				0								0					0					0	0	0.00

PNN2003-II

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS								ESPACIO DE APRENDIZAJE: CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES (INFRAESTRUCTURA)					RECURSOS HUMANOS: PARTIPACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación	Salud	Capacitación	Atención con necesidades esp.	Total Estrat.		Condiciones Generales del Espacio Físico	Saneamiento	Estado Físico del Aprendizaje y Peligros Potenciales	Total Infraestr.		Participación Familia y Comité	Participación Personal Técnico	Participación Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 22	MAX 12	MAX 46		MAX 6	MAX 12	MAX 6	MAX 11	MAX 18	MAX 18	MAX 71		MAX 18	MAX 16	MAX 14	MAX 48		MAX 24	MAX 30	MAX 43	MAX 97	MAX 262	SOBRE 100
70%	8.4	15.4	8.4	32.2	70%	4.2	8.4	4.2	7.7	12.6	12.6	49.7	80%	14.4	12.8	11.2	38.4	70%	16.8	21	30.1	67.9	183.40	
Bolívar				0								0					0					0	0.00	0.00
Chimborazo	7.09	16.73	6.82	30.64		3.45	11.45	3.64	8.55	12.55	1	40.64		13.45	11.45	11.82	36.72		14.73	26.91	32.45	74.09	182.09	69.50
Cotopaxi				0								0					0					0	0.00	0.00
Esmeraldas	7.75	18.38	10.88	37.01		4.75	9	6	7.38	8.63	13	48.76		15.38	12.75	13.5	41.63		18.13	24.88	37.75	80.76	208.13	79.44
Guayas	11.42	19.52	10.64	41.58		5.24	12	6	9	16.27	8.55	57.06		14.64	14.97	12.88	42.49		21.21	29.55	41.18	91.94	233.07	88.96
Imbabura	9	17.33	9	35.33		3.33	12	6	10.11	6.78	0.78	39		10.22	12.89	10.78	33.89		21.33	28.22	36.67	86.22	194.44	74.21
Los Ríos	9.14	7.71	12	28.85		6	11	3	10.71	0	0	30.71		17	14.43	12.14	43.57		19.43	13.14	19.71	52.28	155.43	59.32
Pichincha	9.35	12.94	8	30.29		3.94	10.94	4	8	12.12	6.76	45.76		16.41	11.76	12.71	40.88		17.24	24.59	31.76	73.59	190.53	72.72
Sucumbios	6.67	11	0.5	18.17		2.33	11	3.17	9	8.17	0	33.67		12.83	5.5	13.17	31.5		10.83	23.17	23.17	57.17	140.50	53.63
Tungurahua				0								0					0					0	0.00	0.00

PNN2004-I

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS								ESPACIO DE APRENDIZAJE: CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES (INFRAESTRUCTURA)					RECURSOS HUMANOS: PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
	Alimentación	Educación	Salud	Total Equipam.		Alimentación	Ambiente Afectivo	Educación	Salud	Capacitación	Atención con necesidades esp.	Total Estrat.		Condiciones Generales del Espacio Físico	Saneamiento	Estado Físico del Aprendizaje y Peligros Potenciales	Total Infraestr.		Participación Familia y Comité	Participación Personal Técnico	Participación Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES
	MAX 12	MAX 22	MAX 12	MAX 46		MAX 6	MAX 12	MAX 6	MAX 11	MAX 18	MAX 18	MAX 71		MAX 18	MAX 16	MAX 14	MAX 48		MAX 24	MAX 30	MAX 43	MAX 97	MAX 262	SOBRE 100
70%	8.4	15.4	8.4	32.2	70%	4.2	8.4	4.2	7.7	12.6	12.6	49.7	80%	14.4	12.8	11.2	38.4	70%	16.8	21	30.1	67.9	183.4	
Bolívar	7.38	14.38	4.62	26.38		3.69	7.62	4.69	7.46	9.69	0	33.15		15.15	10.31	11.92	37.38		11.46	27.62	26.15	65.23	162.14	61.89
Chimborazo	6.91	9.83	2.48	19.22		3.39	11.61	4.22	5.78	9.7	0.35	35.05		16	11.17	12.13	39.3		13.13	29.48	28.61	71.22	164.79	62.90
Cotopaxi	11.67	20.22	9.33	41.22		5	12	6	8.33	18	1	50.33		17	14	14	45		21.44	30	35.78	87.22	223.77	85.41
Esmeraldas	11.56	21.22	10.44	43.22		6	12	6	10.33	17.56	16.22	68.11		16	15.11	13.78	44.89		19.89	29.78	39.33	89	245.22	93.60
Guayas	10.62	17.59	10.38	38.59		4.36	12	6	7.69	12.95	6.64	49.64		15.69	14.36	13.36	43.41		20.79	29.49	38.15	88.43	220.07	84.00
Imbabura	9.1	20	11.4	40.5		5.9	12	6	10.3	17.7	16.6	68.5		15.3	14.6	13.2	43.1		23.3	28.6	39.2	91.1	243.2	92.82
Los Ríos	11	17.67	11.5	40.17		5.5	12	6	9.67	17.67	17.67	68.51		16.5	13.67	13.33	43.5		23.8	30	39.5	93.3	245.48	93.69
Pichincha	9.38	13	8.95	31.33		4.24	11.52	4.71	7.62	11.24	7.19	46.52		14.19	13.57	12.9	40.66		18.95	24.81	34.52	78.28	196.81	75.12
Sucumbios	7.86	11.71	3.86	23.43		3.14	8.57	3.57	8.14	12	1.29	36.71		14.71	9.57	13.14	37.42		10.43	21	27.86	59.29	156.85	59.87
Tungurahua	12	20.67	10	42.67		5.17	12	6	8.83	18	1	51		15.33	14.33	14	43.66		21.83	30	34.33	86.16	223.49	85.30

PNN2004-II

PROVINCIA	EQUIPAMIENTO: DISPOSICION USO Y ACCESO					ESTRATEGIAS, SERVICIOS Y PROCESOS									ESPACIO DE APRENDIZAJE: CONDICIONES FISICAS Y AMBIENTALES (INFRAESTRUCTURA)					RECURSOS HUMANOS: PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN				TOTAL	TOTAL
														Condiciones Generales del Espacio Físico		Estado Físico del Aprendizaje y Peligros Potenciales	Total Infraestr.		Participación Familia y Comité	Participación Personal Técnico	Participación Personal Comunitario	Total Rec. Hum.	ESTANDARES	ESTANDARES	
	MAX 12	MAX 22	MAX 12	MAX 46		MAX 6	MAX 12	MAX 6	MAX 11	MAX 18	MAX 18	MAX 71		MAX 18	MAX 16	MAX 14	MAX 48		MAX 24	MAX 30	MAX 43	MAX 97	MAX 262	SOBRE 100	
70%	8.4	15.4	8.4	32.2	70%	4.2	8.4	4.2	7.7	12.6	12.6	49.7	80%	14.4	12.8	11.2	38.4	70%	16.8	21	30.1	67.9	183.4		
Bolívar	8.73	17.18	10	35.91		5.09	10.91	5.64	9.36	12.82	0	43.82		15.64	11.73	13.09	40.46		17.45	29.36	31.27	78.08	198.27	75.68	
Chimborazo	10	18.23	9.86	38.09		5.27	11.77	5.59	8.09	15.5	3.45	49.67		16.95	13.82	13.41	44.18		21.45	29.64	36.36	87.45	219.41	83.74	
Cotopaxi	11.75	20.5	10.88	43.13		5.13	12	6	8.25	18	4.25	53.63		17.5	14.5	13.75	45.75		22.38	30	37.88	90.26	232.75	88.84	
Esmeraldas	11.78	20.78	11.33	43.89		6	11.78	5.89	10.56	17.78	16.89	68.9		17	15.22	13.33	45.55		20.56	29.56	39.67	89.79	248.11	94.70	
Guayas	11.04	19.81	11.79	42.64		5	11.81	5.96	8.73	15.9	9.85	57.25		16.96	15.46	13.5	45.92		22.58	29.98	38.9	91.46	237.27	90.56	
Imbabura	9.9	20.4	11.4	41.7		5.9	12	5.7	10.5	16.6	17.4	68.1		18	15.4	13.8	47.2		23.1	29.7	39.1	91.9	248.9	95.00	
Los Ríos	11.14	18.29	11.57	41		5.86	11.57	6	8.43	17.57	6.57	56		15.43	13.14	10.57	39.14		21.57	30	38.29	89.86	226	86.26	
Pichincha	9	14.7	10.7	34.4		4.3	11.74	6	8.39	12.74	10.09	53.26		16.35	13.96	12.83	43.14		19.74	27.26	34.96	81.96	212.74	81.20	
Sucumbios	8.43	14.57	6.29	29.29		3.43	9.43	5.14	6.86	9.71	0	34.57		14.86	12.43	11.71	39		14.43	27.57	28.71	70.71	173.57	66.25	
Tungurahua	11.43	20.57	11.57	43.57		5.14	11.57	6	8.43	18	3.57	52.71		15.86	14.86	13.57	44.29		21	30	35.57	86.57	227.14	86.69	

Anexo 3

FICHA DE OBSERVACIÓN SOBRE NIVELES DE CALIDAD DE ATENCIÓN INFANTIL

NOMBRE DEL CENTRO:		INSTITUCIÓN:	
UBICACIÓN DEL CENTRO		FECHA DE VISITA:	
ORGANIZACIÓN:		MAX 40 PUNTOS	

I. DATOS GENERALES:

Número de niños atendidos en el Centro:	Hasta 40=1	Más de 40=0
Número de madres comunitarias en el Centro	Relación No. Niños / No. Madres	
No. madres que atienden a los niños	Relación 10 a 1 = 1	
No. madres que preparan los alimentos	Relación > 1 = 0	
No. madres nuevas el último año	Rotación 1 el último año=1 Más de 1=0	

NIÑOS:

	Muy Bueno	Bueno	Malo
Aseo de los niños			

	Muy Bueno =2	Bueno=1	Malo=0
	Limpieza Cara/ manos y Vestimenta limpia	Uno de los anteriores	Ninguno

Tiempos de comida alimentación niños

	Más de 3=1	Menos de 3=0
--	------------	--------------

Plan de alimentación mensual/ semanal

SI=1	NO=0
------	------

Calidad de alimentación

Nutritivo (granos, carnes, vegetales)	=1
No nutritivos	=0

MADRES:

	Muy Bueno	Bueno	Malo
Nivel de formación de las madres comunitarias			
Presentación de las madres comunitarias			
Experiencia de las madres comunitarias			

Muy Bueno =2	Bueno=1	Malo=0
Secundaria	Primaria	Ninguno
Limpieza Cara/ manos y	Uno de los anteriores	Ninguno
Vestimenta limpia	De 4 a 2 años	Menos de 1 año
Más de 5 años		

CENTRO:

	Muy Bueno	Bueno	Malo
Equipamiento del Centro (mesas, sillas, cunas, colchonetas)			
Material Didáctico (juegos, bloques, etc)			
Material de aseo de los niños			
Ubicación e infraestructura del Centro			
Espacio verde alrededor del Centro			
Condiciones Cocina del Centro			
Condiciones Menaje de cocina			
Condiciones Baños del Centro			
Limpieza del Centro			

Muy Bueno =2	Bueno=1	Malo=0
Suficiente, Buenas condiciones	Uno de los anteriores	Ninguno
Suficiente, Buenas condiciones	Uno de los anteriores	Ninguno
Toalla, cepillo, pasta, jabón, jarrito	Tres de los anteriores	Uno de los anteriores
Lugar seguro, buenas condiciones		
Infraestructura, servicios básicos (luz, agua, alcantarillado)	Dos de los anteriores	Uno de los anteriores
Suficiente, existen juegos equipada	Uno de los anteriores	Ninguno
Limpia, ordenada,	Dos de los anteriores	Uno de los anteriores
Suficiente, limpio, ordenado	Dos de los anteriores	Uno de los anteriores
Limpio, lugar adecuado	Uno de los anteriores	Ninguno
Limpio, ordenado, útiles de limpieza	limpio	Ninguno

Espacios por edades	SI=1	NO=0
---------------------	------	------

ATENCIÓN INFANTIL:

		SI	NO
Planificación Pedagógica		=1	=0
Se encuentran los niños trabajando en el momento de la visita conforme a la programación		=2	=0
Control de Asistencia		=1	=0
Control de los Niños/as Salud (carnet de vacunación)		=1	=0

APORTE COMUNITARIO:

	SI	NO
Existe apoyo de los padres de familia	=1	=0

Como es el aporte:

Económico
Acciones participativas
Preparación de alimentos
Otro

Número de reuniones de los padres al mes
--

OTROS

Frecuencia de visitas del técnico al Centro

Dos veces mes= 1
Menos de dos veces mes= 0