

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 monopólico 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 directo 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 realizados 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.