

Capítulo 4. La niñez en el Ecuador: políticas públicas, programas y proyectos para la primera infancia

María Nelsy Rodríguez Lozano
Gisselle Tur Porres
Sandra Pamela Medina Márquez

Introducción

Para acercarnos a la situación de la primera infancia en el Ecuador, se realizará una síntesis de la evolución del concepto de infancia en el mundo, dado que los avances en las políticas públicas, los programas y los proyectos de atención a la primera infancia radican precisamente en los cambios de connotación de este concepto y su relación directa con el Estado y la sociedad civil.

Hasta 1960, el concepto infancia no existía, los niños y las niñas (en adelante, niños) no tenían visibilidad alguna en la investigación social y, mucho menos, en las políticas estatales, pero justamente en ese mismo año, según Álvarez Velasco (citado en el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, ODNA, 2012), comienza un cambio de paradigma, cuando el sociólogo e historiador Philippe Aries da a la niñez y a la adolescencia la categoría de construcción social, lo que da origen a un modelo intervencionista de atención a la infancia basado en la corrección estatal y social (ODNA, 2012).

Entre 1980 y 1990, gracias a los movimientos mundiales a favor de los derechos de los niños, se logra una evolución mayor del concepto al transformar el paradigma histórico intervencionista y reformador de considerar a los niños como “objetos de tutelaje

e intervención, sin particularidad alguna, sin presente, sin voz” (ODNA, 2012, p. 23) por un modelo de protección integral, en el que se visualizan como sujetos de derechos.

El planteamiento central que hacía el movimiento de la infancia se puede sintetizar en una sola frase: transformar el paradigma frente a la niñez. Es decir, recogiendo esa experiencia previa de los avances logrados entre 1960 y 1970, se pretendía superar ese modelo interventor y reformador de la Doctrina de Situaciones Irregulares, para dar paso a la Doctrina de la Protección Integral. (ODNA, 2012, p. 25)

Este enfoque participativo e integral para la construcción de políticas en desarrollo infantil toma fuerza con la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1990), la adopción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000-2015)¹ y la Conferencia Mundial sobre la Educación en el 2000.² No obstante, aún hoy, en el mundo este modelo de protección integral no es una realidad orgánica.

Ecuador no escapa a esta situación; hasta la década de los noventa del siglo pasado, la atención a la primera infancia no se visibilizaba como prioridad del Estado y era uno de los niveles menos valorados de la política pública educativa nacional. Los niños no se consideraban sujetos de derechos; la educación infantil no se priorizaba en su potencial formativo para el desarrollo de las capacidades integrales de los niños. Básicamente, este periodo de vida se reducía a los cuidados dados por la familia, fundamentalmente por la madre. En consecuencia, se pensaba que los niños desarrollan sus capacidades, habilidades y destrezas justo cuando ingresan a la escuela, es decir, al mundo formal del aprendizaje, desconociendo la importancia de la educación

1. Ampliar información en: <https://research.un.org/es/docs/dev/2000-2015>

2. Ampliar información en: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie22a09.html>

inicial en el desarrollo de las funciones neurológicas, cognitivas, comunicativas, psicomotoras y socioafectivas, sobre las cuales se sustenta su desarrollo integral.

Solo en el 2003 entra en firme al país la discusión del modelo de desarrollo infantil integral con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, en el que se priorizan cuatro grandes grupos de derechos en la política pública: de supervivencia, relacionados con el desarrollo, de protección y de participación (capítulos II, III, IV y V). En adelante, se puede afirmar que Ecuador ha impulsado la atención y educación a los niños en los cinco primeros años de vida como prioridad en los programas de gobierno y en respuesta a las resoluciones, acuerdos, declaraciones, compromisos y recomendaciones dadas en los diferentes foros, cumbres mundiales y regionales sobre la primera infancia, lo que evidencia no solo los cambios fundamentales que el país ha adoptado en su marco legal y constitucional, sino también la voluntad de construir un sistema de protección integral a la niñez.

En este orden de ideas, el presente capítulo busca realizar una exploración crítica de la situación actual de la educación inicial en el Ecuador, en el marco de las políticas públicas, los programas y los proyectos para la atención a la primera infancia, que se han impulsado en el país entre el 2008 y el 2018, con el propósito de sugerir algunas respuestas desde lo educativo y, en particular, desde la formación inicial de maestros, a las complejas tensiones o problemáticas que se han generado a partir de su implementación.

Acercamiento a la situación actual de la primera infancia en el Ecuador

Con base en el informe realizado por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) sobre la niñez y la adolescencia en el Ecuador, se puede afirmar que, a partir del año 2007, se genera en el país un proceso de movilidad económica ascendente gracias al incremento en inversión pública que significó un aumento en la capacidad adquisitiva de los hogares ecuatorianos, lo cual benefició significativamente a la clase media, redujo brechas de bienestar y modificó la estructura de los riesgos sociales, lo que contribuyó significativamente al avance del Plan Nacional del Buen Vivir para el periodo 2009-2013 (CNII, 2014).

En el periodo 2004-2012, la inversión social se incrementó del 4,2 % al 10,9 % del pib. Esto se refleja en el presupuesto del sector educación donde se invirtió 858 millones de dólares, cifra que se quintuplicó a 4366 millones en ocho años. Igualmente, en el sector salud, el presupuesto se incrementó de 371 a 1671 millones de dólares, y en inclusión, ascendió de 260 a 1243 millones de dólares (CNII, 2014, p. 6).

No obstante, el crecimiento poblacional también es uno de los signos del cambio de este periodo, dado que, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda realizado en el 2014 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ecuador pasó de 12 920 092 habitantes a 15 699 525; además, es un país predominantemente urbano. “Ya en 2001 más de la mitad de la población vivía en ciudades. Hoy ese porcentaje se ha incrementado en casi 3 puntos: pasó de 60,4 % en 2001 a 63 % en 2013” (citado en CNII, 2014, p. 10).

Según la proyección de población por edades simples, al 2015 existen 335 228 niños menores de 1 año y 1 684 774 niños de 1 a 5 años, de los cuales el 46 % se encuentra en pobreza y el 19 % en

pobreza extrema (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2017). La población infantil es mayor en las zonas rurales que urbanas, debido a la falta de acceso a programas de educación familiar, así como también la falta o insuficiente información sobre temas de salud sexual y reproductiva que existe en estos sectores.

En cuanto a conformación de la unidad familiar, según datos del informe *Niñez y adolescencia desde la intergeneracionalidad*, en el año 2015 se registra:

- Un incremento de los hogares nucleares tanto en el área rural, donde llega al 67 %, como en la urbana, donde alcanza el 57 %.
- Un ligero crecimiento de los hogares monoparentales en el área urbana donde sube al 13 %.
- Un ligero decrecimiento de los hogares extendidos con núcleo (niños y niñas que viven con su padre, su madre y otros miembros de la familia) del 2010 (23 %) al 2015 (18 %) en áreas urbanas.
- Una disminución de los hogares extendidos sin núcleo (niños y niñas viviendo con abuelos), tanto en el área rural donde bajan del 9 % al 5 %, como en la urbana donde descienden del 15 % al 10 % (CNI, 2016).

Los hogares nucleares donde viven padre, madre e hijos se incrementaron en los últimos 15 años. El número de hogares monoparentales con un solo jefe de familia, o padre o madre, subieron en mayor proporción: del 8 % en el año 2000 al 12 % en el 2015. Los hogares extendidos con núcleo descendieron del 23 % en el año 2000 al 17 % en el 2015 (CNI, 2016, p. 21).

Según la Estrategia nacional intersectorial para la primera infancia - Infancia Plena, liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, entre los años 2014-2015, el Ministerio de Inclusión Económica y Social alcanzó en el año 2014 una cobertura de 301 086 niños en situación de vulnerabilidad y en el 2015 atendió a 316 027 niños en 227 CIBV y 3659 puntos de atención bajo la modalidad Creciendo con Nuestros Hijos (CNH). Así mismo, el Ministerio de Educación en el 2015 registró una cobertura de 538 niños de 3 a 5 años y para el periodo lectivo 2015-2016 se cuenta con 854 380 niños de 0 a 5 años atendidos (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, s. f.).

El informe sobre niñez y adolescencia realizado en el 2014 (CNI, 2014) asevera que el índice de cumplimiento de los derechos de los niños en sus primeros años (de 0 a 5 años) subió de 4,7/10 a 7,7/10 en los últimos 8 años; no obstante, también señala urgentes desafíos en cuanto a la necesidad de infraestructura y servicios públicos para la zona rural donde habita el 40 % de los niños y adolescentes: “3 de cada 10 no tienen agua dentro de sus hogares, ni servicios de alcantarillado y 1 de cada 10 carece de electricidad” (CNI, 2014, p. 151). Señala igualmente la calidad del servicio de salud, donde las causas de muerte en zonas rurales sigue siendo de alta proporción en comparación con la zona urbana. Respecto a la cobertura del bachillerato, indica que los niños de zonas rurales son los más rezagados, lo que incrementa el trabajo infantil en el campo. Otros aspectos que menciona como muy graves son:

- La pobreza que se registra en los niños y adolescentes indígenas: la situación más grave se presenta en la provincia de Bolívar. Cañar y Cotopaxi siguen teniendo altos porcentajes de niños y adolescentes en pobreza, pero en menor proporción. Se observan leves mejorías en Chimborazo e Imbabura (CNI, 2014).

- La exclusión de las niñas y el embarazo temprano: por su condición la sociedad les asigna los roles de cuidadoras y madres, que ellas asumen tempranamente como formas de ocupar un lugar en hogares donde no son integradas en condiciones de igualdad. Esta situación afecta negativamente su proyecto de vida y su capacidad de agencia. El embarazo adolescente las aleja del sistema educativo y del acceso a posibilidades de movilidad social. Además, en relación con esta situación, las niñas son quienes más se ocupan en el empleo doméstico —con y sin remuneración— con los consiguientes riesgos asociados a él (CNIJ, 2014).
- La trata y el tráfico de personas, la explotación sexual comercial y la violencia: son atendidos por sistemas desarticulados que evidencian las debilidades de una reciente institucionalidad desde el 2009, sumado a ello, la condición migratoria de las familias que afecta a los niños y adolescentes.

A manera de conclusión, los diferentes informes oficiales consultados sobre la niñez y la adolescencia en el Ecuador coinciden en que el gran desafío para el país está en lograr un “Sistema de Protección de Derechos articulado y funcionando con todas sus instancias conectadas, desde una visión intergeneracional” (CNIJ, 2016, p. 251). Así mismo, se señala el impacto de factores asociados que influyen negativamente en el desarrollo integral de los niños en sus primeros años de vida que, para el caso ecuatoriano, son fundamentalmente dos: “la falta de educación inicial y las condiciones de pobreza que vincula otra serie de factores deficitarios para el sistema familiar” (MIES, 2013c, p. 54). La población que debe ser atendida para cubrir la brecha de pobreza de niños menores de 3 años, según SENPLADES, es de 608 265 niños.

Políticas públicas para la primera infancia: desarrollo infantil integral, marco constitucional e institucional

Ecuador adoptó cambios fundamentales en política pública en su marco constitucional e institucional para el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derechos. En este apartado vamos a referirnos a los aspectos centrales de cada uno de ellos.

Política de Desarrollo Infantil Integral

Es importante señalar que el desarrollo infantil integral se asume en el Ecuador según las bases que establece la Organización Panamericana de Salud, desde la preconcepción, hasta la educación primaria, pasando por la gestación, el nacimiento, la lactancia y el periodo preescolar. Uno de los hitos es la introducción del modelo de derecho y garantía a la niñez con la puesta en vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia (2003). En este código se explicitan cuatro grupos de derechos que atraviesan la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral (véase Tabla 4.1).

Tabla 4.1. Derechos de la niñez y adolescencia en el Ecuador

<p>Derechos de supervivencia. Capítulo II, artículos 20-32</p>	<p>A la vida. A conocer a sus progenitores y mantener relaciones afectivas personales, regulares, permanentes con ellos y sus parientes. A tener una familia y a la convivencia familiar. A vivir y desarrollarse con su familia biológica excepto cuando esto sea imposible o vaya en contra de su interés superior. A la protección prenatal. A la lactancia materna, para asegurar el vínculo afectivo con su madre y un adecuado desarrollo y nutrición. A atención en el embarazo y parto, en condiciones adecuadas, tanto para el niño o niña como para la madre, especialmente en caso de madres adolescentes. A una vida digna, en condiciones socioeconómicas que permitan su desarrollo integral. A una alimentación nutritiva, equilibrada y suficiente; recreación y juegos, educación de calidad, vestuario y vivienda con los servicios básicos. A la salud, acceso permanente a servicios de salud públicos y medicina gratuita. A la seguridad social, a sus prestaciones y servicios. A un ambiente sano.</p>
<p>Derechos relacionados con el desarrollo. Capítulo III, artículos 33-49</p>	<p>A la identidad, a un nombre, nacionalidad, relaciones de familia. A conservar, desarrollar, fortalecer y recuperar la identidad cultural, así como los valores espirituales, culturales, religiosos, lingüísticos, políticos y sociales. Respeto a la cultura, cosmovisión, realidad cultural y conocimientos de pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio. A la identificación, lo que significa que deberán ser inscritos de manera inmediata y con los correspondientes apellidos paterno y materno. A una educación de calidad, que respete la cultura del lugar, convicciones éticas, morales, religiosas. A una educación pública gratuita y laica; los servicios se ofertarán con equidad, calidad y oportunidad; los padres y madres tienen la obligación de llevar a sus hijos a los centros educativos y elegir la educación que más les convenga; está prohibida la aplicación de sanciones corporales y psicológicas que atenten a la dignidad, que excluyan o discriminen por una condición personal o de sus progenitores. A la recreación y al descanso, al deporte, a la práctica de juegos en espacios apropiados, seguros y accesibles, y en especial de juegos tradicionales.</p>
<p>Derechos de protección. Capítulo IV, artículos 50-58</p>	<p>A que se respete su integridad personal. A la libertad personal, dignidad, reputación, honor e imagen. A la privacidad y a la inviolabilidad del hogar y las formas de comunicación. A la reserva de la información sobre antecedentes penales de los padres y familiares. A ser entendidos y atendidos en su condición de discapacidad o necesidades especiales. Derecho de los hijos e hijas de las personas privadas de libertad. A protección especial en casos de desastres y conflictos armados. Derecho de los niños, niñas refugiados.</p>

<p>Derechos de participación. Capítulo v, artículos 59-63</p>	<p>A la libertad de expresión, buscar, recibir, difundir ideas salvo aquellas que atenten el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de las demás personas. A ser consultados en asuntos que les afecte. A la libertad de pensamiento, conciencia y religión. A la libertad de reunión de manera pública y pacífica. A la libertad de asociación con fines lícitos, sin fines de lucro, especialmente para asociaciones estudiantiles, deportivas, culturales, laborales o comunitarias.</p>
--	--

Fuente: adaptada de la **Política Pública de Desarrollo Infantil Integral, con base en el Código de la Niñez y Adolescencia (2003)**

El Código de la Niñez y Adolescencia de 2003 crea el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia (SNDPIN) y lo define en su artículo 190 de Disposiciones generales:

Artículo 190. Definición y objetivos del sistema. 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.

El Código establece que el SNDPIN está integrado por tres niveles de organismos (artículo 192):

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son: el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, y los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia.

2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos. Son las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, y otros organismos.

3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, que son: las entidades públicas y las entidades privadas de atención.

Igualmente, el SNDPIN contempla cinco tipos de políticas de protección integral, que son la carta de navegación para la elaboración de los Planes de Protección Integral, los cuales deben desarrollarse mediante una acción coordinada de todos los entes responsables en los diferentes ámbitos nacional y local. Las políticas son:

1. Las políticas sociales básicas y fundamentales, que se refieren a las condiciones y los servicios universales a que tienen derecho todos los niños y adolescentes, de manera equitativa y sin excepción, como la protección a la familia, la educación, la salud, la nutrición, la vivienda, el empleo de los progenitores y la seguridad social, entre otras.

2. Las políticas de atención emergente, que aluden a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales o conflictos armados.

3. Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños y adolescentes que se encuentran en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual; explotación laboral y económica; tráfico de niños; niños privados de su medio familiar; niños hijos de emigrantes; niños perdidos;

niños hijos de madres y padres privados de libertad; adolescentes infractores; niños desplazados, refugiados o con discapacidades; adolescentes embarazadas, entre otros.

4. Las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos, encaminadas a asegurar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

5. Las políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía de niños y adolescentes (título II, artículo 193).

Marco constitucional: la educación como derecho

La Constitución de Montecristi del 2008 es el fundamento de la sociedad ecuatoriana, cuya base es el Buen Vivir como paradigma social que busca la inclusión, la equidad y la solidaridad. Según se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021,

Queremos una sociedad en la que las personas puedan satisfacer sus necesidades y alcanzar una vida plena y una muerte digna. Una sociedad en la que verdaderamente se garanticen los derechos de todas y todos, libre de todo tipo de violencia y discriminación. Queremos un país en el que se garanticen plenamente los derechos de las personas durante toda su vida. (SENPLADES, 2017 p. 12)

La Constitución establece la educación como un derecho a lo largo de la vida y como área prioritaria de la política pública y la inversión estatal:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. (Artículo 26)

Así mismo, la educación se constituye en un eje estratégico para el desarrollo nacional y debe garantizar el desarrollo holístico del ser humano:

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. (artículo 27)

La educación deberá responder al interés público y garantizar el acceso, la permanencia, la movilidad y el egreso:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. (artículo 28)

Establece como deber del Estado garantizar “la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural” (artículo 29).

El Estado, la sociedad y la familia deberán promover el desarrollo integral de los niños y adolescentes, además, asegurar el ejercicio pleno de sus derechos:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones; en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales. (Artículo 44)

El Estado reconocerá y garantizará el derecho a la vida, el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes:

Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. (Artículo 45)

El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a los niños y adolescentes:

- La atención a menores de 6 años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos (artículo 46).
- El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior (artículo 344).
- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros (artículo 348).

Marco institucional

Ley Orgánica de Educación Intercultural

La Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), promulgada en el 2011, garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores. Desarrolla y profundiza los derechos, las obligaciones y las garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del sistema nacional de educación (artículo 1).

En el reglamento de aplicación, la LOEI establece en su artículo 27 que el sistema nacional de educación está organizado en tres niveles: inicial, básica y bachillerato.

El nivel de educación inicial tiene dos subniveles: el inicial 1, que comprende a niños desde su nacimiento hasta los 3 años y no es escolarizado, y un segundo nivel escolarizado denominado inicial 2, que comprende los niños de 3 a 5 años (artículo 27). El subnivel inicial 1 es responsabilidad principal de la familia: “La educación inicial es corresponsabilidad de la familia, la comunidad y el Estado con la atención de los programas públicos y privados relacionados con la protección de la primera infancia” (artículo 40). Por su parte, el nivel inicial 2 es obligación estatal: “El Estado es responsable del diseño y validación de modalidades de educación que respondan a la diversidad cultural y geográfica de los niños y niñas de tres a cinco años” (artículo 40).

El nivel de educación general básica se divide en cuatro subniveles: preparatoria, básica elemental, básica media y básica superior. El subnivel de preparatoria corresponde al primer grado de educación general básica y preferentemente se ofrece a los estudiantes de 5 años de edad (artículo 27).

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

Por otra parte, el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, Toda una Vida, señala que:

[...] el acceso a la educación inicial es otro ámbito crítico para el desarrollo de los niños y niñas. En 2016, el 44,6 % de menores de cinco años participaban en programas de primera infancia —públicos y privados—, por lo que el reto importante es mejorar la calidad de este nivel de educación, así como el acceso y ampliación significativa de la cobertura. (SENPLADES, 2017, p. 49)

El Plan destaca los siguientes objetivos centrales para la educación:

1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. (SENPLADES, 2017, p. 53)

[...]

1.4 Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños y niñas, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades. (SENPLADES, 2017, p. 58)

[...]

1.5 Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural. (SENPLADES, 2017, p. 58)

1.6 Garantizar el derecho a la salud, la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida, bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural, mediante la formación de profesionales en educación inicial con dominio teórico-práctico en la generación y aplicación de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que contribuyan al desarrollo integral del niño de 0 a 6 años a través de una práctica social inclusiva, intercultural, científica, ecológica y humanista, vinculada con la sociedad dando respuesta a las políticas públicas relacionadas con la primera infancia. (SENPLADES, 2017, p. 58)

En consonancia con lo que declara la UNICEF en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS) de la agenda 2030, se hace necesario: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” (citado en Global Education Monitoring Report Team, 2020).

Para ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se establecen ejes y objetivos que permitan alcanzar el ODS 4; entre ellos se destaca:

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida

Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas

1.1 Promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial.

1.2. Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad para todas las personas a lo largo del ciclo de vida.

1.3. Combatir la malnutrición, erradicar la desnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria.

1.4. Garantizar el desarrollo infantil integral para estimular las capacidades de los niños, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad, el género y las discapacidades.

1.5. Fortalecer el sistema de inclusión y equidad social, protección integral, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, considerando los contextos territoriales y la diversidad sociocultural.

1.6 Garantizar el derecho a la salud, a la educación y al cuidado integral durante el ciclo de vida bajo criterios de accesibilidad, calidad y pertinencia territorial y cultural. (citado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, s. f.).

Plan Decenal de Educación

El Plan Decenal de Educación (2016-2025) (MinEduc, 2016) plantea como primera política la universalización de la educación inicial, lo que se ratifica con la inclusión del nivel de educación inicial en el sistema educativo nacional, aspecto que se recupera en la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en abril del 2011.

La Estrategia nacional intersectorial para la primera infancia - Infancia Plena, liderada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, se ejecuta desde el 2012 a través de una visión intersectorial e integral. Es una apuesta nacional para potenciar el desarrollo integral de los niños menores de 5 años, considerando que las condiciones de vida, la estimulación temprana, la educación, la nutrición y el afecto durante la primera infancia condicionan el futuro de las personas (Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, s. f.).

La Estrategia Infancia Plena, alineada al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2013), está orientada a reducir las inequidades, equiparando el punto de partida en el proceso de desarrollo humano desde el periodo de gestación. Es así que una adecuada crianza por parte de las madres, padres y cuidadores, además de una intervención de calidad y oportuna por parte del Estado y el apoyo de la comunidad, permitirá la erradicación

definitiva de la pobreza, fortaleciendo capacidades y generando mayores oportunidades en la población. A continuación, se detallan sus componentes:

Componente 1. Acceso y cobertura

- Atención en sectores urbanos, urbanos-marginales, rurales dispersos a la población perteneciente a diferentes pueblos y nacionalidades (para que el servicio se adapte a las necesidades de esa población)
- Microplanificación territorial intersectorial
- Mejoramiento de infraestructura, equipamiento y materiales
- Innovación y fortalecimiento de modalidades de atención
- Eliminación de barreras de acceso
- Registro e inscripción de las niñas y los niños

Componente 2. Calidad de los servicios

- Fortalecimiento del talento humano
- Desarrollo circular
- Modelo de gestión intersectorial rutas de atención en territorio
- Modelo de calidad y construcción de estándares para servicios públicos y privados
- Trabajo articulado con gobiernos autónomos descentralizados en agua y saneamiento
- Sistema integrado de información y registro

- Instrumentos para medir habilidades motoras, sociales, cognitivas de lenguaje, etc.
- Pertinencia territorial e intercultural de los servicios
- Generación de nuevas teorías y metodologías de atención
- Evaluaciones de impacto

Componente 3. Calidad de los servicios

- Fortalecimiento de las capacidades de las familias y comunidad en nutrición, pautas de crianza, afecto, cuidado, con contenidos de acuerdo a cada territorio y cultura
- Posicionamiento de la primera infancia como una prioridad nacional
- Articulación con actores públicos y privados

Componente 4. Monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

- Sistema de monitoreo y seguimiento
- Impacto, gestión y resultados

El modelo de gestión de la Estrategia nacional intersectorial para la primera infancia - Infancia Plena busca influir de manera directa sobre el cumplimiento de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir relacionadas con la primera infancia, asegurando el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios dirigidos a los niños menores de 5 años, con un enfoque de derechos y considerando el territorio. Para que esto se cumpla, es necesario contar con una gestión pública eficiente, cercana a la población y coherentemente articulada entre los distintos niveles de gobierno.

Dentro de la Estrategia Infancia Plena se establecen acuerdos interinstitucionales entre los ministerios co-ejecutores para establecer roles y responsabilidades. En lo que se refiere al sistema de seguimiento y monitoreo del Programa se ha establecido un mecanismo que contempla la planificación, un desarrollo de tablas de tiempos (cronogramas) o levantamiento de procesos de cada sector para conocer los tiempos administrativos y operativos de las distintas actividades contempladas en los componentes de ejecución.

El modelo de gestión de la Estrategia Infancia Plena se ejecuta a través de mesas y comités en tres niveles de planificación:

- *Comité Nacional Intersectorial*: presidido por la ministra del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, cuenta con la participación de los ministros de Educación, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Cultura y Deporte, y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.
- *Mesa Técnica Nacional Intersectorial para la Primera Infancia*: en ella la gerencia de la estrategia nacional para la primera infancia actúa como secretario, y dentro de sus delegados permanentes se encuentran los ministerios de Educación, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Cultura y Deporte; al igual que un delegado permanente del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.
- *Mesas Zonales y Distritales*: convocan a delegados permanentes de las respectivas administraciones de los ministerios de Salud Pública, Inclusión Económica y Social, y Educación; así como a delegados permanentes de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

A partir de octubre del 2012 el desarrollo infantil integral se convirtió en una política pública prioritaria, creando diferentes programas de atención que han ido evolucionando positivamente a través de los años. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) en el Modelo de Gestión de Desarrollo Infantil Integral han ejecutado algunas líneas estratégicas de atención dentro de las cuales se encuentran:

- Establecer la estrategia de planificación territorial para determinar oferta, demanda y reorganización de los servicios del MIES-INFA.
- Recuperar el rol de planificación, control y evaluación en cada uno de los distritos.
- Establecer un sistema de capacitación y asistencia técnica.
- Ordenar la relación con organizaciones ejecutoras y avanzar progresivamente en el mejoramiento de las condiciones laborales del personal voluntario de la comunidad (MIES, 2013b).

Para operativizar estas líneas estratégicas, a partir de enero del 2011, a través de su Programa de Desarrollo Infantil y con el propósito de superar las limitaciones evidenciadas en la prestación de sus servicios, el MIES-INFA propone mantener solamente las modalidades de desarrollo infantil Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) y crear un nuevo modelo de atención unificado y de aplicación general para las modalidades de desarrollo infantil, públicas y privadas.

Dentro de los servicios que presta el MIES a los niños y las familias, se pueden mencionar:

- Búsqueda activa de los niños para el ingreso a los servicios de desarrollo infantil
- Estimulación temprana
- Alimentación
- Cuidado diario e higiene
- Controles de salud / salud preventiva
- Pautas de crianza a las madres y los padres de familia
- Continuidad educativa

Las características de este nuevo modelo son las siguientes:

- Ejecuta las dos modalidades, CIBV y CNH, con los componentes de cuidado diario, salud, nutrición, educación inicial, recreación y educación familiar.
- Realiza la transferencia de recursos a través de la suscripción de convenios de adhesión con entidades ejecutoras como los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), y organizaciones no gubernamentales y comunitarias. El MIES-INFA realiza directamente el control, el seguimiento, la evaluación, la asistencia técnica y la capacitación a través de equipos técnicos distritales de desarrollo infantil.
- Presta los servicios de manera desconcentrada en los distritos y con una amplia participación de las organizaciones, instituciones del Estado, de las promotoras comunitarias de los servicios del MIES-INFA, para garantizar que los niños sean atendidos por el Estado oportunamente. Esto implicaría la articulación especialmente con el

Programa Aliméntate Ecuador del MIES en el componente nutricional en el marco de la rectoría del Ministerio de Salud Pública (MSP), con el MinEduc. Este último define las políticas, el currículo y los estándares de calidad del componente de educación inicial y el MSP establece las políticas, los protocolos e instrumentos del componente de salud.

- Continúa con procesos de capacitación a familias a través de las Escuelas Tejiendo el Buen Vivir.

La Política de Desarrollo Infantil Integral (MIES, 2013c) busca, entre otras cosas:

- Promover la integralidad de los diferentes sectores a través del planteamiento de programas, estrategias y proyectos de carácter intersectorial que sirvan de nexo para impulsar el bienestar de los niños.
- Señalar que el desarrollo integral de la población infantil es de total responsabilidad de la familia como tal, pero también intervienen la sociedad y el Estado a través de la generación de garantías y medios óptimos para el Buen Vivir. En este contexto la Política de Desarrollo Infantil Integral se centra en crear los medios necesarios para que las entidades rectoras del cuidado de los niños brinden servicios de calidad, que involucren el cuidado, la enseñanza y el fortalecimiento familiar.
- Considerar la vulnerabilidad de la población infantil que se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza como una prioridad del Estado, por lo que las políticas de desarrollo infantil integral se enfocan hacia

ese grupo poblacional, considerando los primeros años de vida como el primer escalón para el desarrollo de potencialidades y capacidades.

El MIES es la entidad responsable de la oferta de servicios de desarrollo infantil orientados a atender a los niños menores de 3 años que pertenecen a hogares en condición de pobreza.

Ministerio de Educación

El MinEduc es la entidad responsable de la oferta de educación inicial para los niños de 3 a 5 años de edad, la cual tiene por objetivo potenciar su aprendizaje y promover su bienestar, mediante experiencias significativas y oportunas, que se dan en ambientes estimulantes, saludables y seguros (MinEduc, 2016).

Los servicios que presta el Ministerio a los niños y las familias son:

- Alimentación escolar
- Estimulación temprana y desarrollo infantil integral
- Textos escolares gratuitos
- Infraestructura, equipamiento y mobiliario
- Uniformes gratuitos
- Controles de salud / salud preventiva
- Continuidad educativa desde los CIBV a la educación inicial.

Modalidades de atención

Los programas de desarrollo infantil integral se entienden como

[...] el conjunto de acciones articuladas, orientadas para asegurar el proceso de crecimiento, maduración, desarrollo de las capacidades y potencialidades de niñas y niños dentro de un entorno familiar, educativo, social y comunitario, satisfaciendo de esta manera sus necesidades afectivo-emocionales y culturales. (MIES, 2014, p. 7)

En Ecuador, el desarrollo infantil integral se atiende con dos modalidades de servicio: 1) los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que se prestan por administración directa o se operan por convenios con gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones civiles y religiosas, y 2) los servicios de atención domiciliaria semanal del programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH).

Desde el 2013 se enfoca la atención en los infantes de familias que están en pobreza y extrema pobreza, estrategia que se profundiza a partir del 2014 con una disposición preferencial de estos servicios en las parroquias más pobres del territorio nacional. Se prevé una cobertura de 75 % de la población total en el 2017, como se desprende del documento Política Pública Desarrollo Infantil Integral (MIES, 2013c).

A partir de la Constitución de Montecristi del 2008 y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2013), se ha marcado una nueva estructura para la formulación de políticas públicas en todos los ámbitos, por lo que se han modificado los mecanismos de protección social a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, con modalidades integrales en las áreas más pobres, cuya meta es “alcanzar el 65 % de niñas y niños que participan en servicios de Desarrollo Infantil Integral al 2017”; mientras que el Plan Decenal de Educación 2006-2015

(MinEduc, 2006) y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011) introdujo la política de universalización de la educación inicial de 0 a 5 años, que dispone

[...] brindar una educación de calidad a niños y niñas menores de 5 años con una perspectiva de calidad con la finalidad de garantizar los derechos, la diversidad inter-multicultural y que enfoque recursos online en función del ritmo del crecimiento y plasticidad del cerebro del infante dentro de un marco conceptual e inclusivo. (MinEduc, 2006)

La población objetivo de 0 a 3 años de los servicios sociales del MIES por zonas de planificación y niveles distritales al año 2017 alcanza a nivel nacional un total de 3 431 265 niños a ser atendidos en las diferentes modalidades.

La precarización de los servicios de desarrollo infantil fue prohibida a través de una decisión presidencial el 10 de octubre del 2012, al declararse el desarrollo infantil integral como política pública de carácter universal, obligatoria y gratuita, con lo cual se priorizó la atención a la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza (MIES, 2013a).

Centros de Desarrollo Infantil

Según el Informe de Gestión del MIES (2012-2013) (MIES, 2013a) y el folleto de Servicios y programas del MIES (s. f.), los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) son espacios físicos creados para la atención de niños de 12 a 36 meses de edad, cuyos padres y madres trabajan fuera de casa o no tienen un familiar adulto que se responsabilice de su cuidado y protección adecuada. Priorizan la atención a la población infantil cuyas familias se encuentran en condición de pobreza y en situación de vulnerabilidad; también a hogares monoparentales, con madres que trabajan, buscan

trabajo o son adolescentes, además de menores expuestos a doble vulnerabilidad. Por excepción, atienden a los niños de 3 a 11 meses de edad, siempre y cuando se justifique la necesidad.

Los servicios que ofrecen son: educación inicial, recreación, cuidado y estimulación de acuerdo a la edad del niño, de lunes a viernes durante 8 horas diarias. El conocimiento es impartido por profesionales. Existen aportes del Ministerio de Salud Pública en cuanto a alimentación, nutrición y salud preventiva, así como participación activa de las familias y la comunidad, con estrategias de promoción del desarrollo infantil integral.

Los CDI son gestionados de manera directa o por convenios con los GAD y organizaciones de la sociedad civil, con recursos del Estado y contraparte de las organizaciones cooperantes. Según la Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral, el financiamiento de las contrapartes alcanza un promedio de 31,65 % en el 2016 (Soria, 2017).

La modalidad se desarrolla cinco días a la semana con horarios flexibles: en jornada diaria completa o en media jornada, dependiendo de las necesidades formativas de los menores o del horario laboral del adulto de referencia. Durante ese tiempo, se realizan actividades y procesos educativos, así como la promoción de estrategias que permitan dar continuidad en el hogar a los procesos de estimulación del desarrollo iniciados en el Centro (Soria, 2017).

Los CDI se basan en acciones educativas realizadas directamente con niños por parte de las educadoras de desarrollo infantil integral con la orientación y apoyo de una coordinadora con título profesional de tercer nivel en áreas de educación inicial o afines (Coordinación General de Gestión del Conocimiento, 2014).

Según la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral (MIES, 2013c), la cobertura mínima es de 40 niños. Cada educadora o educador tiene a su cargo 10 niños, y debe tener formación superior en áreas de educación inicial o afines, con titulación mínima a nivel tecnológico. El establecimiento de estas condiciones evidencia el gran salto que a nivel de calidad de servicios se ha producido a través de la profesionalización docente. En los servicios de desarrollo infantil integral se incluye a niños con discapacidad en grado leve o moderado.

Programa Creciendo con Nuestros Hijos

De acuerdo al Informe de Gestión del MIES (2012-2013) (MIES, 2013a) y el folleto de servicios y programas del MIES (s. f.), el programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH) es un servicio orientado a niños de 0 a 3 años de edad (hasta 5 años en algunos casos), que permanecen en su hogar bajo el cuidado de padre y madre o un familiar adulto responsable. Es un servicio de educación dirigido a las familias para promover el desarrollo integral mediante actividades de consejería. Se prioriza la atención a grupos vulnerables o en situación de pobreza.

Tal como se describe en la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral (MIES, 2013c), este servicio ofrece capacitación y acompañamiento a las familias para promover el desarrollo de los niños en el hogar, el trabajo práctico sobre las actividades propuestas, ejercicios o acciones de estimulación física e intelectual para los niños y fortalece los vínculos familiares. Es un servicio de atención directa del MIES. Cada educador o educadora familiar atiende a 60 niños con sus familias, en actividades individuales o grupales de diversa naturaleza y con periodicidad semanal. Esta atención se complementa, con una periodicidad mensual, con visitas de seguimiento domiciliario

para fortalecer la realización de las actividades educativas en el hogar y con encuentros familiares y comunitarios que buscan consolidar la estrategia educativa. La flexibilidad en el tiempo y el espacio permite que esta modalidad se adapte de manera particularmente satisfactoria a los requerimientos de diferentes perfiles de demanda y contextos de intervención.

Es una modalidad realizada a manera de taller participativo-demostrativo, en el que una educadora familiar del MIES trabaja con la comunidad involucrada, desarrollando actividades grupales —comunitarias y domiciliarias— individuales a través de visitas, que favorecen el mejoramiento de las capacidades mentales y emocionales de los infantes. Está enfocada en brindar servicios a las familias de escasos recursos cuyos niños de 0 a 36 meses de edad se encuentren al cuidado de sus padres o familiares en situación vulnerable. Estas familias requieren la orientación necesaria para ayudar a mejorar las capacidades de sus representados. El objetivo es capacitar y mejorar el desarrollo infantil integral en cada etapa del crecimiento de los hijos (Martínez, 2017).

La modalidad de CNH está basada en acciones de sensibilización y preparación, que realizan las educadoras familiares con las familias, para que estas desarrollen acciones educativas de calidad en su hogar y así favorezcan el desarrollo socioafectivo, motor, intelectual, de la comunicación y el lenguaje, así como un adecuado estado de salud y nutrición de sus hijos. En esta preparación a la familia también participan diferentes actores comunitarios e institucionales que, desde sus experiencias y formación, pueden intervenir y optimizar su influencia educativa. Esta modalidad se basa en principios de trabajo mediacional y cooperativo entre un educador (profesional con

formación en áreas vinculadas al desarrollo infantil) y el adulto que permanece en el hogar y se responsabiliza del cuidado o crianza del niño (MIES, 2013b).

De acuerdo a las especificidades propias de los tres primeros años de vida, se propone estrategias metodológicas para el proceso de intervención que incluyen visitas domiciliarias personalizadas para todos los niños con una frecuencia semanal con duración de una hora. Además, se contempla una actividad grupal semanal (de 8 a 10 niños) con una duración de dos horas en espacios familiares o comunitarios. Para aquellos niños que requieran apoyo específico para el desarrollo de sus potencialidades, se programa una visita semanal de refuerzo, y de forma complementaria se realiza un taller mensual con todas las familias participantes con una duración de tres horas en las que se desarrollan estrategias para fortalecer los roles familiares para el desarrollo infantil integral (Coordinación General de Gestión del Conocimiento, 2014).

Con la aplicación de la modalidad domiciliar se busca promover el fortalecimiento de los roles familiares para asegurar el desarrollo infantil integral de sus hijos. Se busca también promover la construcción de relaciones de “vecindad” e identidad sociocultural en las distintas comunidades y barrios, introduciendo en los escenarios familiares, barriales y comunitarios la presencia e involucramiento de los niños. Con esto se fomenta la sensibilización de los adultos y autoridades locales para incorporar el enfoque de derechos e interés superior en la niñez en sugestión local y territorial (Coordinación General de Gestión del Conocimiento, 2014).

Se han organizado los modelos de atención mediante protocolos e instrumentos estandarizados para cada modalidad. El MIES estima en el 2013 el registro de 10 758 centros infantiles, que corresponden a 3600 Centros Infantiles del Buen Vivir públicos, 3188 Centros de Desarrollo Infantil privados.

Tensiones y problemáticas

En el 2013 era relativamente reciente el impulso que el Estado ecuatoriano, como garante de los derechos de la niñez, estaba dando a la Política Pública de Desarrollo Infantil Integral, focalizada en los niños de 0 a 36 meses, y en la atención del cuidado de la madre durante la gestación, el parto y las primeras semanas de vida del niño, a través de diversos programas intersectoriales, liderados por el MIES, institución que se ocupa de la atención a esta franja etaria. Por su parte, el MinEduc se ocupa de la atención escolar de la población infantil de 3 a 5 años. Ambos ministerios orientan sus acciones hacia la consolidación de un modelo integral de atención a la primera infancia que incluya un enfoque de derechos, de interculturalidad y de género, para garantizar la calidad en los servicios para la primera infancia (MIES, 2013c).

No obstante, no se logra cubrir la totalidad de la población etaria de 0 a 5 años. En consecuencia, uno de los primeros desafíos para el país es lograr una atención integral para la totalidad de la población infantil menor a 36 meses que, según el censo poblacional del 2010, corresponde al 5,92 % del total de la población del país. Estamos hablando de 857 710 niños, de los cuales el 60,89 % se ubica en situación de pobreza, siendo este uno de los factores asociados que más influye en el desarrollo integral de la primera infancia (MIES, 2013c).

El concepto de educación inicial (EI) se relaciona con otros dos conceptos cercanos como son el cuidado y la crianza saludable. Los niños menores de 5 años son cuidados sobre todo por su madre. El porcentaje se incrementa entre el 2000 (70 %) y el 2015 (77 %). En el caso de los padres, la cifra alcanza tan solo el 1 %. Únicamente en el 5 % de los hogares ecuatorianos, la proporción del cuidado está distribuido entre padres y madres por igual. De igual modo, los abuelos ocupan el segundo lugar en el cuidado de los niños (10 %), superando a los padres en 9 puntos porcentuales. El dato más llamativo para señalar es que el 2 % de los niños son cuidados en las guarderías y los centros de cuidado infantil la mayor parte del día. “La población encuestada tiene muy claro las diferencias entre el cuidado en estos centros por horas y la atención durante la mayor parte del tiempo en sus hogares” (CNI, 2016, p. 38).

La EI ha incluido desde su aparición programas asistenciales, casas-cuna, escuelas maternas, asilos, guarderías, preescolares, jardines de infancia, clases de preprimaria, entre otras opciones. Existen diversas modalidades de educación y aprendizaje que han sido destinadas a los niños, desde las primeras semanas de vida hasta su ingreso en la escuela primaria, pero que no garantizan necesariamente su desarrollo integral.

Respecto a las actividades que implementan los cuidadores de los niños menores de 5 años, hay que decir que sobre todo juegan con ellos (94 %), les hacen mimos (92 %), les cantan canciones (85 %) y salen a pasear o jugar fuera de la casa (86 %). Según la encuesta, al 52 % de los niños les cuentan historias y en la misma proporción les leen un libro, mientras que el 56 % hace dibujos. Estos porcentajes demuestran que existe ternura hacia los niños en el cuidado cotidiano, que es realizado en un 77 % por las madres (CNI, 2016).

Es importante subrayar que la problemática social y política de la EI, en particular en los primeros 36 meses de vida, se relaciona con los bajos niveles educativos de los cuidadores; el cuidado está centrado en las madres y los abuelos; existen altos índices de violencia familiar, grandes brechas de desigualdad entre lo rural y lo urbano, y entre mestizos y otras poblaciones y nacionalidades. Históricamente la población de 0 a 5 años no fue prioridad de las políticas de gobierno. La pobreza de los hogares y la baja atención integral en salud amplían la brecha de desigualdad e inequidad.

La atención a la primera infancia resulta un espacio de cuidado y aprendizaje en donde se estimula de manera integral a los niños desde su nacimiento hasta los 5 años de edad. Este es considerado en general como un periodo educativo de gran importancia, pues se ve enfocado en promover el desarrollo óptimo de las particularidades físicas y psicológicas de la personalidad, así como de la conducta social que en las sucesivas etapas del desarrollo humano se consolidarán y perfeccionarán.

La pregunta es si las familias están en condiciones de ofrecer los cuidados necesarios a este grupo etario; cuáles son los recursos que permiten una adecuada crianza y qué tan accesible son y qué tipo de programas están dirigidos a cualificar a los adultos (madres, padres, abuelos y cuidadoras) en el cuidado de esta población.

Otro desafío que afronta el Estado ecuatoriano es lograr el acceso de los niños a la EI escolarizada de 3 a 5 años. Según la Encuesta de Hogares del 2003, aproximadamente el 12 % de los niños menores de 5 años participaban en programas de desarrollo infantil, tanto públicos como privados, quedando sin atención el restante 88 % (Gavilánez, 2008, con base en el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2005). Durante los años 2003-2010

el incremento nacional en la cobertura de los niños durante su primera infancia fue del 8 % (CNII, 2014), y, por proyección al año 2015, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida (s. f.) estima que la población infantil de 1 a 5 años llega a 1 684 774, por lo que la política de gobierno debe centrarse en aumentar la cobertura de los servicios de desarrollo infantil integral en esta población.

El informe *Niñez y adolescencia desde la intergeneracionalidad* del 2016 enfatiza que los resultados a lo largo de estos veinte años indican que resta un largo camino para que la educación de la primera infancia se transforme en una pieza nodal de la redistribución de oportunidades y de la responsabilidad del cuidado al interior del hogar. “Solo el 33 % de los niños y niñas entre 3 y 4 años cursan educación inicial, este porcentaje refleja un incremento cuatro veces mayor al detectado en el año 2010 (8 %)” (CNII, 2016, p.49). No obstante, estos esfuerzos también tienen que ir acompañados del desarrollo de la infraestructura y el incremento en la capacitación de parvularias, ambos elementos son requeridos para albergar a los niños en instancias de alta calidad.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente (2008, 20 de octubre). *Constitución República del Ecuador*. Registro Oficial n.º 449. [http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/2018/Agosto2018/a2\)%20Base%20legal%20que%20la%20orige%20a%20la%20instituci%C3%B3n/CRE.pdf](http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/2018/Agosto2018/a2)%20Base%20legal%20que%20la%20orige%20a%20la%20instituci%C3%B3n/CRE.pdf)
- Asamblea Nacional (2011, 31 de marzo). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial Suplemento n.º 417. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leyeducacionintercultural_ecu.pdf
- Asamblea Nacional. (2012, 26 de julio). *Reglamento general a la Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Suplemento del Registro Oficial n.º 754.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (s. f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida. Consultado el 25 de junio de 2021*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>
- Congreso Nacional del Ecuador. *Código de la Niñez y Adolescencia*. (2003, 3 de enero). Codificación No. 2002-100. Registro Oficial n.o 737.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNI). (2014). *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos*. Observatorio Social del Ecuador.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNI). (2016). *Niñez y adolescencia desde la intergeneracionalidad*. Observatorio Social del Ecuador.
- Coordinación General de Gestión del Conocimiento. (2014). *Desarrollo infantil integral*. Dirección de Investigación y Análisis.
- Gavilánez, R. (2008). *Sistemas de atención infantil en el Ecuador. Programa Operación Rescate Infantil, Programa Nuestros Niños*. Ediciones Abya-Yala-FLACSO Ecuador.
- Global Education Monitoring Report Team (2020). ODS4: Educación. <https://es.unesco.org/gem-report/node/1346>
- Martínez, D. (coord.). (2017). *Evaluación sumativa de los servicios de desarrollo infantil de los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)*. UNICEF-SENPLADES.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2013a). *Informe de Gestión abril 2012-abril 2013*. Dirección Nacional de Comunicación Social, MIES.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2013b). *Modelo de Gestión de Desarrollo Infantil Integral*. Quito: Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral, MIES.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2013c). *Política Pública Desarrollo Infantil Integral*. Subsecretaría de Desarrollo Infantil Integral.

- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). (2014). *Norma técnica de Desarrollo Infantil Integral*. Servicios en Centros de Desarrollo Infantil Modalidad Institucional / CIBV-CDI. Dirección Nacional de Comunicación Social, MIES.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. (s. f.). *Folleto de Servicios del MIES*. <https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/folleto-servicios-del-mies.pdf>
- Ministerio de Educación (MinEduc). (2006). *Plan Decenal de Educación (2006-2015)*. MinEduc.
- Ministerio de Educación (MinEduc). (2016). *Plan Decenal de Educación (2016-2025)*. MinEduc.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). (2012). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador 1990-2011*. ODNA, Plan International-Save the Children, UNICEF.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1990). *Convención sobre los Derechos del Niño. Convención de 20 de noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 44/25)*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2013). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. SENPLADES. <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. SENPLADES. <https://www.todaunavida.gob.ec/estrategia-nacional-intersectorial-para-la-primera-infancia-infancia-plena/>

Secretaría Técnica Plan Toda una Vida. (s. f.). *Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia-Infancia Plena*. <https://www.todaunavida.gob.ec/primera-infancia/>

Soria, E. (2017). *El estado del Buen Vivir: Desarrollo Infantil Integral*. Ministerio de Inclusión Económica y Social.