

**Cuando las políticas fallan.
Desafíos en la reducción de la desnutrición
crónica infantil en el Ecuador**

Mónica Margarita Manosalvas Vaca

Mónica Margarita Manosalvas Vaca

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en estudios políticos. Maestra en Políticas Públicas con especialización en gestión del desarrollo. Analista de políticas públicas. Profesora titular del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador desde el año 2015. Entre 2013 y 2015 fue docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales y de la Universidad Católica del Ecuador. Entre 2005 y 2009 fue funcionaria del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas y asesora de la Agencia de Cooperación Alemana; durante ese período fue profesora del Diplomado de Proyectos del Programa de Políticas. En 2004 obtuvo el Premio Zonia Palán al mejor trabajo de investigación en tesis de maestría. Actualmente investiga sobre los procesos de transformación en las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos sociales en América Latina, especialmente el derecho al agua y a la alimentación.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

FLACSO-Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito, Ecuador

E-mail: mmanosalvas@flacso.edu.ec

Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador

El 25 de mayo de 2016 el gobierno del Ecuador reconocía que la desnutrición crónica infantil (DCI) seguía siendo un problema público para el país. Después de 7 años de iniciada una intervención para erradicar este fenómeno no solo se incumplió la meta establecida, sino que habría disminuido la velocidad en la que la DCI se venía reduciendo antes de 2006. ¿Qué falló y cómo se produjo tal falla? Este artículo busca responder a esas preguntas. El abordaje se hace desde el enfoque del análisis de las políticas públicas. Se sigue una metodología cualitativa y se presenta un estudio de caso cuya técnica analítica es la comparación de patrones. Los hallazgos muestran que una interacción de los objetivos de legitimación del gobierno sobre el diseño de los instrumentos de la política pública contribuyó a configurar la falla.

Palabras clave: Política Pública; Diseño de Políticas; Implementación de Políticas; Política Alimentaria; Política Nutricional; Niños; Infancia; Ecuador

When Policies Fail. Challenges for Reducing Chronic Child Malnutrition in Ecuador

On May 25, 2016, the government of Ecuador recognized that chronic child malnutrition was still a public problem for the country. After 7 years of an intervention to eradicate this phenomenon, not only the established goal was unfulfilled, but the speed at which chronic child malnutrition had been reduced until 2006 have decreased. What failed and how did this failure occur? This article seeks to answer these questions from the analysis of public policies approach. A qualitative methodology is followed and a case study is presented where the analytical technique is the pattern matching. The findings show that an interaction of the government's legitimation objectives on the design of the public policy instruments helped to shape the failure.

Key words: Public Policy; Policies Planning; Policies Implementation; Food Policy; Nutrition Policy; Children; Childhood; Ecuador

Introducción

Este artículo aborda la falla de las políticas públicas como problema de investigación desde la disciplina del análisis de las políticas públicas. El estudio de caso que se presenta es la iniciativa para erradicar

Los resultados, a veces exigüos, a veces inesperados y a veces siniestros, de una gran cantidad de programas, reorientaron el interés de una buena parte de las investigaciones hacia la comprensión de los fracasos en las políticas.

la desnutrición crónica infantil en el Ecuador implementada a partir de 2009. Se indaga qué falló. ¿Falló el diseño de los instrumentos de la política? ¿Falló su implementación? ¿Fallaron los formuladores al calcular una meta demasiado ambiciosa? ¿O la iniciativa falló debido a la influencia de los intereses políticos en las decisiones programáticas?

Para responder a estas preguntas se parte de un marco analítico desarrollado a partir de las ideas de McConnell (2015) y Howlett ... [et al] (2015) sobre el análisis de la falla en las políticas. La estrategia metodológica es el estudio de caso y la técnica analítica es la comparación de patrones o *pattern matching* (Yin, 2009). La hipótesis central es que los objetivos de alguno de los tres ámbitos de la acción pública (políticas, programas, procesos) pueden influir al punto de configurar una falla en otro ámbito. Para poner a prueba esta hipótesis se procesa, analiza y triangula la información recogida a través de entrevistas, investigación documental y procesamiento de datos provenientes de fuentes oficiales como las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de 2006 y de 2014 (Carrasco, 2016).

El artículo consta de tres partes: la primera presenta el marco teórico y metodológico para el estudio de la falla de las políticas públicas, la segunda aborda el estudio de caso al que se aplica dicho marco y algunos resultados, y la tercera expone las conclusiones.

La falla de las políticas como problema analítico

La *policy sciences* surgió en la segunda mitad del siglo XX con la promesa de una fructífera incorporación del conocimiento y de los principios de la democracia a la construcción del orden social (Lasswell, 1992). Pero los resultados, a veces exigüos, a veces inesperados y a veces siniestros, de una gran cantidad de programas, reorientaron el interés de una buena parte de las investigaciones hacia la comprensión de los fracasos en las políticas (Pressman y Wildavsky, 1973). Para los años 80 más que de *policy science* se hablará de *policy analysis* o *policy studies*. Dentro de esta renovada orientación surgirá a fines de los ochenta el análisis de las *policy failures*.

Como anotan Bovens y 't Hart (2016) el análisis de la falla en las políticas es, por definición, una tarea carente de neutralidad. En la determinación de una falla de políticas intervienen interpretaciones sesgadas, narrativas persecutorias y juegos de inculpación. Muchas veces estas fallas son "construidas" y su representación carece de evidencias (Bovens y 't Hart, 2016: 653). Durante el proceso de una política pública se suelen generar adhesiones y conflictos que

Existen casos en los que las políticas públicas están conformadas por un conjunto de elementos más concretos y específicos, cuya trayectoria y resultado pueden ser observados intersubjetivamente con cierto nivel de acuerdo sobre cómo interpretar la evidencia.

posicionan a la cuestión de la falla en la arena política. De allí que, frente a las mismas evidencias, unos las interpreten como una falla y otros como un éxito, todo depende del sesgo temporal, espacial, ideológico y cultural con que se observen los *outputs* de la política (Elazar, 1994). En el *policy analysis* no existe una explicación generalmente aceptada para precisar qué son y por qué ocurren las fallas (McConnell, 2015; Dunlop, 2017). Incluso, algunos analistas prefieren entenderla falla de las políticas como una práctica discursiva basada en juicios subjetivos antes que como un hecho que resulte evidente para todos los involucrados (Zittoun, 2015: 256).

El argumento de la objetividad en la evaluación de resultados y en la determinación de la falla está en el centro de este debate. Existen políticas que han estado vigentes por muchos años que han ido acumulando reforma tras reforma, transfigurándose de tal manera que ya no existe certeza acerca de cuáles eran sus objetivos y, por lo tanto, de la coherencia de sus instrumentos y de los resultados respecto a dichos objetivos. No obstante, también existen casos en los que las políticas públicas están conformadas por un conjunto de elementos más concretos y específicos, cuya trayectoria y resultado pueden ser observados intersubjetivamente con cierto nivel de acuerdo sobre cómo interpretar la evidencia. En estos casos la falla puede entenderse como la situación en la que, de manera fundamental, la política pública no logra alcanzar los objetivos establecidos por sus proponentes, carece de apoyos y/o genera una importante oposición (McConnell, 2015: 230).

Siguiendo a McConnell¹ las fallas relacionadas con las políticas públicas pueden ocurrir en al menos tres ámbitos de la acción pública: durante el proceso orientado a producir políticas públicas, en los programas e instrumentos que llevan las políticas a la práctica, o en la arena política. Varios criterios se pueden aplicar para determinar la falla en las políticas a lo largo de su proceso, sus instrumentos y de las políticas (McConnell, 2015: 233-235).

La falla en el proceso se determina cuando la política no logra superar alguna de las fases que caracterizan su proceso (fallas en la definición de la agenda, en la formulación; en la toma de decisiones, en la implementación, en la evaluación, etc.). En este ámbito la falla puede observarse según cuatro criterios: si el gobierno logra preservar sus objetivos e instrumentos; si el gobierno logra obtener la aprobación requerida para poner en marcha la política; si alrededor de la política pública se logra construir una coalición de apoyo que sea sostenible; y si los promotores de la política logran atraer apoyo para llevar adelante

No se trata de comparar los resultados de las políticas con cualquier expectativa surgida de observadores más o menos externos al proceso, sino respecto a su propia lógica de formulación. Entender por qué un instrumento no logra los efectos para los cuales fue diseñado constituye una tarea analítica indispensable en sociedades democráticas.

el proceso. Los factores causales de la falla en este nivel pueden observarse en la definición de agendas gubernamentales extralimitadas o sobrecargadas, en una formulación errónea, en decisiones fallidas, en una implementación con recursos inadecuados o insuficientes, en evaluaciones no sistemáticas (McConnell, 2016: 672).

La falla de los instrumentos hace referencia a los múltiples errores que pueden surgir durante el diseño y la puesta en práctica de los instrumentos de la política. Se observa cuando sus resultados a corto y mediano plazo (*outputs* y *outcomes*) se muestran sustancialmente distintos o incluso contrarios a los objetivos iniciales. Aquí, la falla se determina con base en criterios como la eficiencia y la efectividad, observando si se implementa según lo previsto en el diseño y la medida en que el programa logra o no los resultados buscados; si se favorece o no a los grupos a los que se pretendía beneficiar con el programa; si esos beneficios son mayores que el costo en el que incurre la intervención; si cumple con los criterios considerados valiosos para el sector de políticas en cuestión; y si logra o no atraer apoyos para el programa. Los factores causales de este tipo de falla se encuentran en la dificultad para hacer coincidir los objetivos y los instrumentos (o los medios) elegidos y diseñados para la política (McConnell, 2016: 674).

Ahora bien, no se trata de comparar los resultados de las políticas con cualquier expectativa surgida de observadores más o menos externos al proceso, sino respecto a su propia lógica de formulación. Es decir, se trata de comparar los resultados efectivamente obtenidos con los resultados esperados por los proponentes de la política. Esta forma de entender la falla podría ser calificada por algunos como "objetivista" (Elazar, 1994), "ingenua" o heredera de la visión "top down" para el análisis de las políticas. Ciertamente, no se puede esperar que todos los objetivos que el gobierno establece para las políticas públicas se cumplan milimétricamente, pero tampoco se puede ignorar la oportunidad de aprendizaje que se ofrece cuando una autoridad pública establece un plan para enfrentar un problema público, utiliza recursos públicos, genera normativas, moviliza actores, y finalmente no soluciona el problema o crea uno nuevo. Sin caer en el objetivismo simplista de considerar falla de políticas a la diferencia entre la métrica de los objetivos y la métrica de los resultados, entender por qué un instrumento no logra los efectos para los cuales fue diseñado constituye una tarea analítica indispensable en sociedades democráticas.

Finalmente, se puede establecer que la falla de una política pública en el ámbito político ocurre cuando surge una oposición generalizada

a la política pública, que amenaza la legitimidad y aceptación de las autoridades que promueven la iniciativa. Por ejemplo, cuando dicha iniciativa no genera apoyos en la población o cuando los grupos que procura beneficiar la política se muestran contrarios o son críticos de la política y esto capta la atención de los medios. En el ámbito político la falla de la *policy* afecta la reputación y las perspectivas electorales del partido de gobierno. Para determinar la existencia de falla de la política pública en el ámbito político, el analista deberá examinar si la puesta en marcha de la política pública resta o suma capacidad para manejar los asuntos de gobierno; si coadyuva o no a promover la imagen y la trayectoria que el gobierno busca; si la política provee a sus promotores beneficios en términos políticos. Los factores determinantes de este tipo de falla estarían en la propagación y aceptación generalizada de juicios desfavorables sobre las competencias y sus capacidades de liderazgo del gobierno².

A continuación, se presenta un resumen de los factores:

Tabla 1
Características, ítems observables y factores causales de la falla

Ámbito de la falla	Características de la falla	Ítems para la observación empírica	Posibles factores causales
Fallas relacionadas al proceso de las políticas.	El Gobierno no logra producir las políticas públicas que considera necesarias, o no logra preservar los objetivos e instrumentos de las políticas producidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Si el gobierno logra o no obtener la aprobación requerida para poner en marcha la política. • Si alrededor de la política pública se logra o no construir una coalición de apoyo que sea sostenible. • Si la política logra o no atraer apoyo suficiente para continuar el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - La definición de agendas gubernamentales extralimitadas o sobrecargadas. - Formulación errónea o incoherente con los objetivos de distintos actores relevantes. - Toma de decisiones inconsistente con los objetivos del proceso. - Exclusión o incorporación errónea de los actores en el proceso. - Recursos insuficientes para mantener la implementación durante el tiempo previsto hasta producir los resultados buscados. - Evaluaciones no sistemáticas que impiden mostrar evidencias que contrarresten la oposición.

Ámbito de la falla	Características de la falla	Ítems para la observación empírica	Posibles factores causales
Falla a nivel de los instrumentos / Programas.	Los resultados se muestran sustancialmente distintos o incluso contrarios a los objetivos iniciales.	<ul style="list-style-type: none"> • Si los instrumentos de la política son coherentes o no con los objetivos buscados (relación medios-fines). • Si la intervención favorece o no a los grupos a los que se pretendía beneficiar con el programa. • Si se cumple o no con los criterios considerados valiosos para la intervención. • Si mediante la intervención se logra o no atraer apoyos para el programa u otros instrumentos de la política. • Si mediante los instrumentos se alcanzan o no los resultados y los objetivos planteados por los proponentes de la política pública. • Si el costo de los recursos destinados a la implementación de los instrumentos mantiene o no una relación eficiente con sus resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para emparejar los instrumentos con los fines de la política. - Falta de convergencia y congruencia. - Falta de coherencia interna y externa. - Falta de consistencia interna y externa.
Falla a nivel de política (<i>politics</i>).	La política pública carece de apoyo incluso de los grupos que se suponía serían sus beneficiarios finales, la política pública genera oposición importante y que amenaza la legitimidad de las autoridades a cargo, y por este motivo atrae la atención de los medios.	<ul style="list-style-type: none"> • Si la <i>policy</i> en cuestión logra o no mejorar la reputación y las perspectivas electorales del gobierno. • Si la política pública resta capacidad o no para manejar la agenda y los principales asuntos de gobierno. • Si la política coadyuva a promover la trayectoria que el gobierno busca. • Si la política provee o no beneficios para el gobierno en términos políticos. 	Ciertos efectos controversiales de la política pública que pueden generar la propagación generalizada de juicios que critican o ponen en duda las competencias y sus capacidades de liderazgo del gobierno a cargo de la política.

Fuente: elaborado con base en MacConnell (2015: 233-235) y Howlett (2012: 547-550).

Una vez determinada la falla, resta abordar otra tarea analítica aún más desafiante: la explicación del proceso por el cual se configuró esa falla. La hipótesis es que los objetivos en alguno de los ámbitos de la acción pública (proceso, instrumentos, político) pueden interactuar y configurar una falla en otro ámbito.

La determinación de la falla en cada ámbito puede asumir distintos grados de intensidad desde la falla total hasta una falla tolerable, pasando por un punto de controversia en el que distintos grupos tienen visiones contrapuestas acerca de los resultados de la política pública. Pero determinar estos grados no es simple, pues en las políticas públicas no se puede observar el negro y el blanco de manera inequívoca, la mayoría de las veces habrá una gama de grises, ya que aún una política que aparezca como una falla total podría incluir ciertos logros marginales e igualmente una política que presente evidencias acerca de su éxito podría mantener alguna faceta cercana a la falla. La examinación de estos aspectos podría mostrar tensiones y combinaciones entre la determinación de la falla en un ámbito y el éxito en otro (McConnell, 2015: 238).

Este conjunto de elementos analítico-descriptivos constituyen una buena base para conceptualizar la falla en las políticas públicas y cómo reconocer su presencia en un caso empírico. Establece también las posibles fuentes o factores determinantes de la falla en cada ámbito. Sin embargo, estos elementos no nos permiten establecer un marco común en el que las condiciones presentes en un ámbito (por ejemplo en la política) podrían haber conducido a un resultado fallido en otro ámbito (por ejemplo en el diseño de los instrumentos). Es decir, una vez determinada la falla, resta abordar otra tarea analítica aún más desafiante: la explicación del proceso por el cual se configuró esa falla. La hipótesis es que los objetivos en alguno de los ámbitos de la acción pública (proceso, instrumentos, político) pueden interactuar y configurar una falla en otro ámbito³.

Esta intensión explicativa nos lleva a la cuestión de la causalidad en las ciencias sociales. Mucho se ha escrito sobre la posibilidad de determinar con certeza absoluta los vínculos causales de ciertos fenómenos sociales, especialmente si tal búsqueda está motivada por fines predictivos. Así, la explicación causal en ciencias sociales puede seguir un modelo nomológico deductivo, un modelo funcional, o puede seguir un modelo basado en la teoría de la acción social. En el marco de esta última puede asumir variantes como aquella que se apoya en el legado del positivismo o aquella más interesada en la comprensión y el sentido de la acción (Castro ...[et al], 2005). Aquí no se abordan los debates acerca de esta cuestión irresoluta que pone de manifiesto los distintos paradigmas de investigación de las ciencias sociales (Guba y Lincoln, 2002). Baste señalar que, siguiendo a Weber (2012), el tipo de explicación que se busca es de

Los estudios de caso siguen siendo una estrategia de investigación de amplia aplicación en el análisis de las políticas públicas, a pesar de las críticas que han recibido de aquellos que buscan la generalización y la predicción como resultado de la investigación.

tipo comprensivo e interpretativo. Una explicación que se haga cargo de la complejidad del proceso de las políticas públicas sin renunciar a la objetividad, a la rigurosidad y al sentido crítico.

Sobre el método

Los estudios de caso siguen siendo una estrategia de investigación de amplia aplicación en el análisis de las políticas públicas, a pesar de las críticas que han recibido de aquellos que buscan la generalización y la predicción como resultado de la investigación⁴. No obstante, los estudios de caso constituyen una estrategia válida para generar conocimiento sobre fenómenos contemporáneos y complejos, cuya comprensión requiere incluir distintas fuentes y tipos de datos (cualitativos y cuantitativos). Son también válidos cuando no es posible o no se busca manipular las condiciones para construir la explicación, sino que la comprensión profunda del fenómeno es un fin más importante que la generalización del resultado. Los estudios de caso son piezas esenciales de conocimiento que nos ayudan a corroborar teorías o a refutarlas según las condiciones del contexto. Se trata de una estrategia adecuada cuando se pregunta el cómo y el porqué de un fenómeno multidimensional en el que las fronteras con su contexto no están claramente definidas, es decir, cuando para responder a la pregunta de investigación se necesita comprender las condiciones del contexto (Yin, 2009: 2-13).

Entre las estrategias analíticas generales que se pueden seguir dentro de un estudio de caso están: contar con un conjunto de proposiciones teóricas con las cuales estructurar la investigación; confrontar dos o más explicaciones rivales para responder a la pregunta de investigación; o desarrollar “descripciones densas” acerca de aspectos específicos del fenómeno estudiado. En este artículo se sigue la primera estrategia.

Además, existen técnicas que pueden incrementar la validez interna y externa de los estudios de caso: 1) la coincidencia de patrones; 2) la construcción sistemática de explicaciones basadas en descripciones; 3) el análisis de series de tiempo; 4) la construcción de modelos lógicos; 5) las síntesis inter-casos. En este trabajo se usa un repertorio instrumental que combina las técnicas 1, 2, 3 y 4 (Yin, 2009: 109-140). La validez científica de la explicación en los estudios de caso no depende de la representatividad estadística de la muestra respecto a la población de estudio, ni de la aleatoriedad en la selección de casos sino de su fundamentación teórica, de la

contrastación sistemática entre el patrón teórico y el patrón observado, y de la construcción de conclusiones a partir del análisis riguroso de coincidencias y discrepancias entre ambos.

Así, para la pregunta acerca de los factores que explican la falla en la política de reducción de la desnutrición crónica infantil en Ecuador, se parte de conceptualizar la falla y de identificar la existencia de una falla en dicha política. Una vez determinada la falla, y como resultado de la revisión de la literatura sobre la *policy failure*, se establece un conjunto de proposiciones teóricas basadas en una adaptación del modelo anidado presentado por Howlett (2009). Estas proposiciones teóricas permiten identificar los factores que intervienen para configurar la falla de la política analizada.

Tabla 2
Componentes de la política pública

	MACRO	MESO	MICRO
Fines de las políticas.	Fines abstractos. Ideas y enunciados generales sobre los propósitos y ambiciones en un área de política.	Objetivos operacionalizables. Áreas específicas que las políticas pretenden abordar formalmente para lograr los fines de la política.	Metas específicas. Requisitos necesarios para alcanzar los objetivos de la política en la práctica (sobre el terreno).
↑ Congruencia ↓	↑	↓	↓
Componentes de la política pública			
Medios de las políticas.	Preferencias y normas generales de implementación. Las preferencias de largo plazo que tiene el gobierno para los dispositivos que permitirán abordar los objetivos de las políticas.	Mecanismos y programas. Los tipos de instrumentos que se utilizarán para abordar los objetivos.	Calibraciones de los instrumentos. Configuración específica de las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos de política.
↓			
Consistencia			

Fuente: elaboración propia con base en Howlett (2009).

En la dimensión de los objetivos un proceso de políticas públicas exitoso requiere la articulación coherente entre los niveles macro, meso y micro, desde el nivel más general y abstracto en el que se plantean los fines de la política hasta el nivel más concreto en el que se establecen las metas.

La coherencia es el resultado de la articulación lógica y sin contradicción entre los múltiples elementos de la política. Existe consistencia cuando los distintos elementos de la política se refuerzan o al menos no se debilitan mutuamente. La congruencia hace referencia a la articulación lógica entre los fines y los medios de la política pública.

Según este marco, en la dimensión de los objetivos un proceso de políticas públicas exitoso requiere la articulación coherente entre los niveles macro, meso y micro, desde el nivel más general y abstracto en el que se plantean los fines de la política hasta el nivel más concreto en el que se establecen las metas. En la dimensión de los medios para alcanzar esos objetivos, las relaciones horizontales han de ser consistentes. Entre la dimensión de los objetivos y la de los medios seleccionados en cada nivel, las relaciones han de ser congruentes⁵ (Howlett, 2009: 74).

Si esta es la caracterización de un diseño de políticas exitoso, se puede deducir que la falla surge por la falta de coherencia, consistencia y congruencia entre dimensiones y niveles del contenido de la política. Este modelo constituye un patrón teórico general para analizar la manera en que se configura la falla en la dimensión de instrumentos o programas, pero quizá es menos útil para examinar la falla en el ámbito del proceso o de la *política*.

Para dotar de contenido específico a esta matriz anidada se toman los elementos del modelo causal de intervención propuesto por los formuladores de la política⁶. Este modelo será un segundo patrón teórico que guiará la recolección de datos y las observaciones que se harán en la investigación de campo. Una vez que se dispone del patrón teórico (conceptualización de la falla + el modelo de intervención organizado en la matriz anidada) y del patrón empírico (datos recogidos durante la investigación), se realiza la comparación con base en los criterios de coherencia, consistencia y congruencia. La comparación sistemática de ambos patrones permite identificar un conjunto de factores relevantes para la explicación.

La coherencia es el resultado de la articulación lógica y sin contradicción entre los múltiples elementos de la política (Howlett y Rayner, 2013: 170). La coherencia interna se observa en la articulación sistemática de las causas y los efectos del problema con las características de los instrumentos de la intervención (elementos operativos y procedimentales) y los resultados esperados (elementos evaluativos), tanto en el comportamiento de los individuos implicados en la intervención como en las condiciones identificadas como necesarias para alcanzar los objetivos de la política. El análisis de la coherencia externa observará la compatibilidad de los elementos constitutivos de la política respecto a otras políticas públicas con las "que eventualmente se podrían generar contradicciones" (Subirats ...[et al], 2008: 161).

La consistencia hace referencia a la cualidad que tienen los componentes de un sistema de permanecer estables, con un nivel permanente de energía (o de recursos) que garantiza la reproducción o conservación del estado esperado. Existe consistencia cuando los distintos elementos de la política se refuerzan o al menos no se debilitan mutuamente (Howlett y Rayner, 2013: 170). La consistencia también hace referencia a la articulación sin contradicción en el ámbito de los medios.

La congruencia hace referencia a la articulación lógica entre los fines y los medios de la política pública. Es un concepto similar al de la coherencia y la consistencia, pero que además alude al equilibrio y a la concordancia entre lo formulado y lo actuado.

Ahora bien, hasta aquí habremos avanzado en la comprensión de cómo se desarrollaron las circunstancias conducentes a la falla, pero aún no hemos elaborado una explicación en términos causales. Esta tarea requiere reducir el espectro de factores intervinientes en el proceso a aquellos que resulten más esenciales para la explicación (Weber, 2012: 168). La identificación y priorización de estos factores puede estar basada en la teoría o en la importancia que le otorga el patrón empírico observado.

Para identificar esos factores esenciales con potencial de atribución causal, una primera operación consiste en establecer una cronología de los acontecimientos que condujeron al resultado de interés, pues un factor causal siempre será anterior al resultado. Luego se descompone la situación bajo estudio en sus principales elementos (factores) y se plantea una situación alternativa hipotética para cada uno de dichos elementos, esto es, supone un estado distinto para los factores esenciales y preguntar si dado ese estado distinto sería posible objetivamente esperar el mismo resultado. Si la respuesta es positiva la determinación causal de dicho factor debe ser puesta en duda, si la respuesta es negativa estaremos frente a una condición al menos necesaria para la ocurrencia del resultado. La atención se centra en aquellos aspectos relevantes del proceso y en cómo éstos "son afectados por momentos singulares co-determinantes" (Weber, 2012: 179).

Una segunda operación consiste en evaluar la posibilidad objetiva de ocurrencia de un resultado, dadas ciertas condiciones. Esto implica hacer referencia a las "reglas de experiencia", es decir, expectativas lógicas acerca de las consecuencias de una acción o acontecimiento basadas en la experiencia⁷. Si al calcular, según las reglas

de la experiencia, lo que habría ocurrido al modificar un aspecto relevante se obtiene el mismo resultado que en el patrón observado, entonces aquel hecho o factor carece de significación causal. Si, por el contrario, ese resultado hubiera sido distinto, entonces ese factor pertenece a la cadena de regresión causal conducente al resultado del proceso estudiado. Según Weber el examen de la significación causal consiste en plantearse si: “eliminando un hecho del complejo de factores considerados como co-determinantes o modificándolo (...), el curso de los acontecimientos, podría haber tomado, según reglas universales de experiencia, una dirección configurada de distinto modo, cualquiera que fuese, en los puntos que son decisivos para nuestro interés” (Weber, 2012: 179).

Así, el método de investigación utilizado aquí es el estudio de caso y la estrategia específica para el análisis de la información recolectada está basada en dos conjuntos de proposiciones teóricas: el primero hace referencia a cómo se configura una falla en las políticas públicas (Tabla 1); el segundo muestra cómo se configura un proceso exitoso de diseño e implementación de la política pública (Tabla 2). Para analizar la consistencia y coherencia entre los principales elementos del proceso se utiliza como patrón teórico el modelo de intervención planteado por los proponentes de la política pública bajo estudio (Tabla 4). Este conjunto de proposiciones se utiliza como guía para la comparación con el patrón empírico observado durante la investigación. Finalmente, para analizar la significación causal de los factores identificados como centrales para la configuración de la falla se aplican las operaciones analíticas extraídas de Weber y se elaboran conclusiones.

Investigación y resultados: la determinación de la falla en la Política para la Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador (PRAMIE)

En enero de 2007 inició su período en Ecuador un gobierno identificado con el “Socialismo del Siglo XXI”. Bajo una agenda de reforma estatal, el nuevo gobierno impuso varias innovaciones en el esquema burocrático-administrativo como el fortalecimiento de la función de planificación del Estado, la creación de entidades coordinadoras de los ministerios de política sectorial y la incorporación de nuevas herramientas de gestión pública como el Gobierno por Resultados (GPR)⁸, entre otras. Ese mismo año, y con base en el programa propuesto en la campaña electoral, se elaboró el Plan Nacional de

Desarrollo. La posibilidad de llevar a cabo el cambio económico y social contenido en ese plan requería de un conjunto de reformas que solo podían llevarse a cabo mediante una Asamblea Constituyente. Fue así que en 2008, y en cumplimiento de una de sus ofertas de campaña, el gobierno propició la conformación de dicha Asamblea, aunque para ello no se siguieron los procedimientos y normas vigentes. Más adelante se llevó a cabo un referéndum para la aprobación de una nueva Carta Constitucional.

Desde su inicio el gobierno puso especial énfasis en ejecutar algunas promesas de campaña de la manera más rápida y ostensible. Esto se reflejaba en el eslogan que el presidente Rafael Correa asumió en 2008 para caracterizar su gestión: "hacer las cosas extraordinariamente rápido y extraordinariamente bien". La propaganda oficial enfocó su estrategia comunicacional en destacar las diferencias entre las condiciones previas y posteriores a la llegada del partido gobernante a la presidencia. Como nunca antes la demostración pública de la eficacia del gobierno se convirtió en un pilar de su legitimidad.

La Constitución de 2008 estableció una serie de innovaciones de entre las cuales interesa resaltar tres. En primer lugar, estableció como una obligación del Estado la garantía de todos los derechos humanos incluidos los derechos sociales denominados "derechos del buen vivir". Esta obligación se estructura orgánicamente en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) (CRE, Arts. 12-34). Estableció además que estos derechos se harían efectivos a través de la planificación y las políticas públicas (CRE, Art. 11). La realización de tales derechos sería una condición necesaria para alcanzar el buen vivir (CRE, Arts. 3, 85, 277 y 340). En segundo lugar, y de manera inédita, la Constitución reconoció los derechos de la naturaleza. El buen vivir implicaría una nueva relación de los seres humanos con la naturaleza bajo una lógica de respeto a sus ciclos vitales y de restitución de los daños provocados por la acción del hombre (CRE, Art. 38). Como tercera innovación, la Constitución incluyó el Régimen de Desarrollo, un conjunto de disposiciones sobre el manejo de los recursos naturales y sobre el rol del Estado en la economía. De estas disposiciones se deriva el Régimen de Desarrollo (CRE, Art. 275) y la "Estrategia Nacional de Largo Plazo" (ENLP). Esta última plantea una transición, dirigida principalmente por el Estado, desde una economía primario exportadora hacia una "sociedad del bio-conocimiento". La estrategia apuntaba al "cambio de la matriz

En junio de 2009 el gobierno declaró “la lucha contra la desnutrición”. La puesta en marcha de esta iniciativa habría sido una decisión del mismo presidente, quien delegó al Ministerio de Inclusión Económica y Social “la responsabilidad de encabezar la estrategia”.

productiva” e incluía la construcción de infraestructura productiva, grandes centrales hidroeléctricas, carreteras, aeropuertos, y la “potenciación” de “industrias estratégicas” como aquellas del sector de la minería e hidrocarburos (Senplades, 2009: 95-97).

Estas definiciones en el nivel macro generaron expectativas e intereses en actores nacionales e internacionales, influyeron en las decisiones sobre las prioridades de inversión, en las preferencias de instrumentos y en la selección de socios para la implementación. Al mismo tiempo generaron conflictos con actores sociales como los movimientos ecologista, indígena y feminista, actores cuyos valores y agendas los habrían prefigurado como aliados naturales de un gobierno de tendencia socialista, pero que en la práctica estuvieron en continua confrontación. Desde el nivel macro-político del proceso de las políticas ya se observaba la presencia de elementos en contradicción (Manosalvas, 2015).

En este contexto de reforma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) pasó a ser la agenda gubernamental de cumplimiento obligatorio para las entidades públicas. En el PND de 2007-2010 ya constaba la meta de “reducir la desnutrición crónica infantil en un 45% hasta el año 2010” (Senplades, 2007: 99). Las cifras de DCI que se presentaron en el PND 2007 correspondían a los antiguos indicadores calculados según el estándar OMS/NCHS (*National Center for Health Statistics*) de 1978⁹. En ese plan se reconocía que entre 1998 y 2006 la prevalencia de la desnutrición crónica en el Ecuador se redujo en 10 puntos (es decir a más de un punto por año y durante un período de crisis). Se enfatizaba además que las altas prevalencias registradas en el sector rural y en la población indígena eran muestra de inequidad y exclusión social (Senplades, 2007: 98-99).

En junio de 2009 el gobierno declaró “la lucha contra la desnutrición”. La puesta en marcha de esta iniciativa habría sido una decisión del mismo presidente, quien delegó al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) “la responsabilidad de encabezar la estrategia” (Manosalvas, 2015).

En el PNBV 2009 seguía vigente el objetivo de reducir la DCI. Se señalaba que “uno de cada cuatro niños/as menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, lo que representa el 25,8% (SIISE, 2006), pero alcanza el 93,9% de los niños y niñas indígenas procedentes de madres que no tienen instrucción” (Senplades, 2009: 143). Estas cifras estaban calculadas según nuevos parámetros de la OMS y con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2006

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 se estableció nuevamente la meta de reducir en un 45% la DCI para el año 2013. El objetivo era poner en marcha una "nueva política de alimentación y nutrición en el país".

(Senplades, 2009: 143 y 444). Esto explica las diferencias en los indicadores de prevalencia entre el primer y el segundo plan. Según el PNBV: "la construcción y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades es un eje estratégico del desarrollo nacional y una condición indispensable (...) del Buen Vivir" (Senplades, 2009). Allí se señala que "las propuestas constitucionales podrán hacerse efectivas solamente a través de políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población; la generación de infraestructura y la prestación de servicios de salud; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles" (Senplades, 2009: 162). Esta "estrategia de desarrollo heterodoxa" tendría como "fines últimos la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas" (Senplades, 2009: 84). Se dice además que las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi registran las tasas de DCI más altas (superiores al 40%) "probablemente como resultado de concentrar en su territorio una gran proporción de población indígena, pobre en su gran mayoría". Corroborando que "la desnutrición de la niñez ecuatoriana es un mal sobre todo serrano, indígena y rural". Se trata de poblaciones que viven en "zonas con poco acceso a servicios de agua potable y saneamiento, tienen bajo nivel educativo y son ancestralmente pobres" (Viteri, 2008, citado por Senplades, 2009: 164). Para hacer énfasis en la desigualdad de los resultados sociales ligados a este indicador, se presentan varios cuadros e ilustraciones que permiten observar el impacto diferenciado de la desnutrición por pertenencia étnica, por área de residencia y por región geográfica.

En el PNBV 2009 se estableció nuevamente la meta de reducir en un 45% la DCI para el año 2013. El objetivo era poner en marcha una "nueva política de alimentación y nutrición en el país". Se afirmaba que sin una intervención pública para erradicar la DCI la reducción sería apenas de 2,8 puntos. Es decir, inercialmente el país llegaría al 23% de prevalencia en 2013 mientras que con una intervención pública orientada a este objetivo la reducción sería de 11,61 puntos en cuatro años (2,9 puntos por año), hasta llegar a una prevalencia del 14,2% en 2013 (Senplades, 2009: 175).

Pero para el año 2016 las mediciones de la prevalencia de la DCI (MSP, 2013)¹⁰ mostraban una brecha considerable con los objetivos y metas establecidas en 2009¹¹. Cuando se comparan las cifras es necesario asegurarse de que todos los datos están calculados con base en el mismo parámetro y sigan una misma metodología de

cálculo, aunque no se disponga de mediciones seriales de una misma fuente. En Ecuador existen mediciones de la prevalencia de DCI a partir de la Encuesta para el Diagnóstico de la Situación Alimentaria, Nutricional y de Salud (DANS) de 1986 y la última se puede obtener de la ECV 2014. Como se puede ver en la Tabla 3, en este caso todos los datos han sido calculados según las curvas de la OMS 2006 (Senplades, 2013: 89).

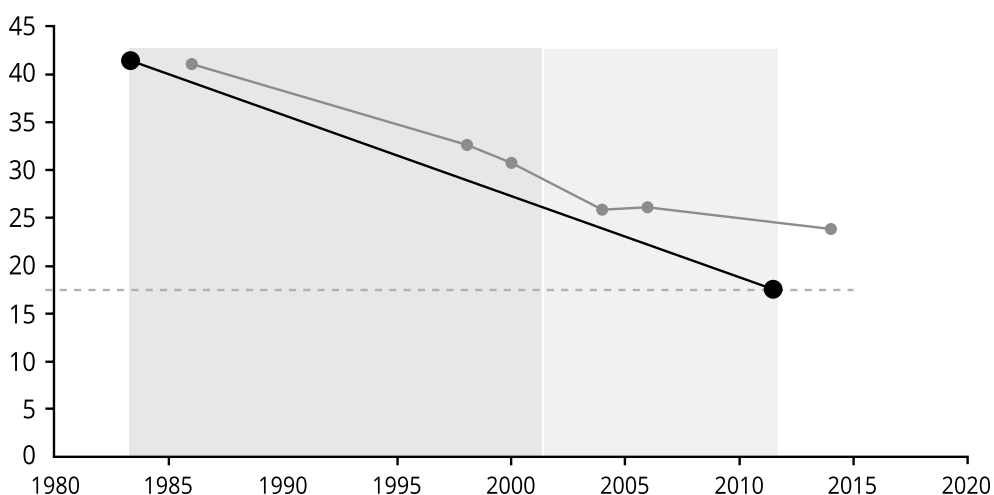
Tabla 3
Evolución de la prevalencia de la DCI

AÑO	1986	1998	1999	2000	2004	2006	2014
Prevalencia DCI	41,1	32,7	32,2	31,0	26,1	26,1	24

Fuentes: DANS-CONADE 1986 valores imputados: INEC -ECV 1998, 1999, 2006 y 2014. Encuesta de empleo: INEC- SIEH-ENEMDU, 2000 y 2004. Elaboración: Fernando Carrasco (2016).

Los datos muestran que para el período 1986-2014, la DCI se ha reducido en 17,1 puntos, es decir a un promedio de 0,61 punto por año. Sin embargo, la tendencia de esta reducción a través de los años no ha sido uniforme, como se muestra en el Gráfico 1 en el que la línea negra muestra la tendencia y la línea gris muestra las observaciones para los años en los que se cuenta con datos:

Gráfico 1
Reducción de la DCI 1986-2014



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Tabla 3.

Puesto que la política no logró reducir la prevalencia de la DCI al 14,2% para el año 2013 y la prevalencia observada en 2014 era mayor que aquella que se había calculado en los documentos oficiales como descenso inercial, podemos determinar que la PRAMIE fracasó en sus objetivos.

Se observan claramente dos períodos. El primero, entre 1986 y 2004, en el que el ritmo de la reducción fue de cerca de 0,83 de punto por año. De haberse mantenido esta tendencia, la DCI habría presentado para 2014 una prevalencia de 17,8%. Pero a partir de 2004 se observa un punto de inflexión en el que la DCI se reduce en apenas un promedio de 2 décimas por año, es decir, 2,1 puntos en total en 10 años. Curiosamente 2004-2014 fue un período de crecimiento económico sin precedentes para el Ecuador y el primero en el que un Gobierno, auto definido de tendencia socialista, definió la DCI como problema público y diseñó una estrategia específica para erradicarlo.

Puesto que la política no logró reducir la prevalencia de la DCI al 14,2% para el año 2013 y la prevalencia observada en 2014 era mayor que aquella que se había calculado en los documentos oficiales como descenso inercial, podemos determinar que la PRAMIE fracasó en sus objetivos.

La explicación de la falla

Como hemos visto, una aproximación a los factores que configuran la falla de una política pública puede hacerse examinando las relaciones de coherencia y consistencia entre sus elementos constitutivos en sus tres niveles.

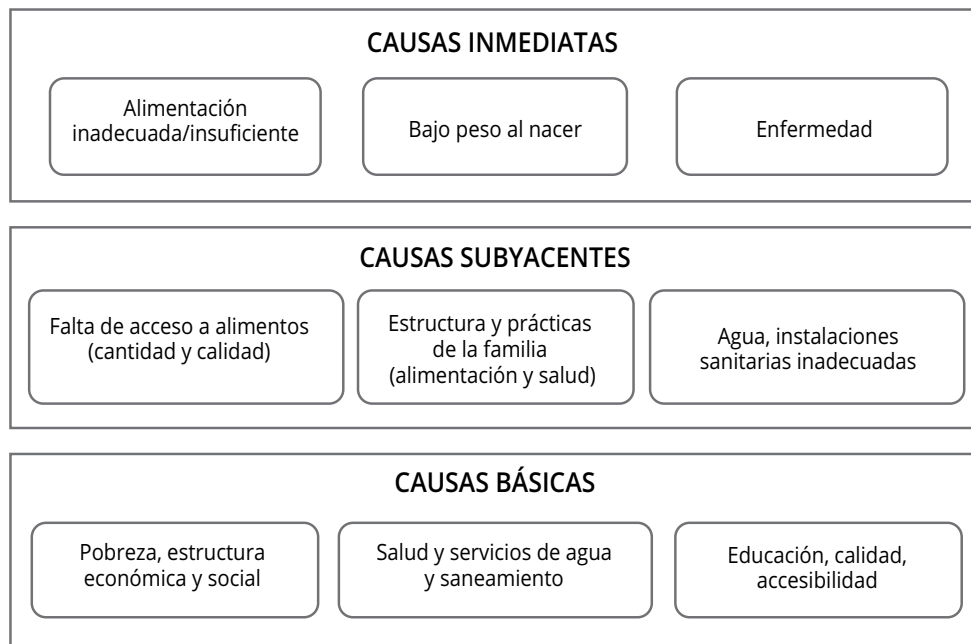
En el nivel macro

De los documentos programáticos se extrae que, en su nivel macro y más abstracto, la PRAMIE era parte de una “estrategia heterodoxa de desarrollo” orientada a la construcción social del buen vivir. Con la PRAMIE se buscaba garantizar los derechos de niños y niñas, especialmente de aquellos más vulnerables, mediante el fortalecimiento de capacidades como aquella de estar bien nutridos y con buena salud. Esta estrategia tendría además un énfasis particular en la equidad, dada la desigualdad observada en los datos. Se entendería entonces que para la intervención se privilegiarían las poblaciones con mayores prevalencias relativas.

En el nivel meso

Bajo la nueva modalidad de acción coordinada, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y un grupo de expertos iniciaron el proceso de diseño de la política. La teoría causal del problema de la desnutrición que guió el diseño de la estrategia fue la siguiente (Tabla 4).

Tabla 4
Modelo causal de la PRAMIE



Fuente: MCDS (2009a). Elaboración propia.

El diseño de la política hace referencia al proceso mediante el cual se establecen los objetivos operacionales, se vinculan de manera instrumental los fines, los instrumentos y las metas de la política pública mediante esquemas de implementación (Howlett y Mukherjee, 2014: 58). El resultado de este proceso en el caso de la PRAMIE fue el Programa de Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI). Este debía “involucrar al conjunto de sectores relacionados con la multi-causalidad [de la DCI] en territorios donde la distribución del problema está más extendida y sea más severo” (UT-INTI, s.f., b).

Este tipo de diseño implicaba la incorporación de una multiplicidad de actores y la necesidad de articulación programática entre distintas funciones del Estado y de sus competencias (Entrevista 14). Se buscaba ampliar el espacio de la política en sentido horizontal para articular distintos ministerios y en sentido vertical para articular a gobiernos locales además de organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado del análisis causal del problema y de la articulación de competencias de las distintas entidades estatales se definieron seis

(6) componentes para el INTI: acceso a agua potable; servicios de salud y nutrición; centros de desarrollo infantil; producción y consumo de alimentos; educación para madres; y ejercicio de derechos ciudadanos.

Tabla 5
Componentes de la PRAMIE

N°	Componentes	Entidades
1	Hogares con acceso a servicios de agua potable, saneamiento y vivienda. Soluciones definitivas de agua apta para el consumo humano. Soluciones intermedias de agua apta para el consumo humano para zonas dispersas y con dificultad para acceder en el corto plazo a sistemas de agua.	MIDUVI BEDE MUNICIPIOS
2	Niños/as menores de cinco años y mujeres con acceso a servicios de salud y nutrición. Alimentación complementaria, lactancia materna, aumento del control de niños/as y mujeres embarazadas.	MSP MIES
3	Niños/as menores de 5 años con oportunidad de desarrollo infantil y familias apoyadas en su rol de crianza.	MIES
4	Familias y productores mejoran su producción y consumo de alimentos saludables.	MAGAP MIES
5	Niños/as menores de 5 años con acceso a educación inicial y sus madres con acceso a servicios complementarios de educación.	MIES MINEDUC
6	Comunidades y sus organizaciones involucradas en intervenciones territoriales, ejerciendo sus derechos ciudadanos.	MIES CDNNA OSC

Fuente: FAO (2012) y UT-INTI (s.f., b).

En el nivel micro

En su primera fase (2009-2010) el INTI se focalizó en ocho cantones de las tres provincias con mayor prevalencia de la DCI: Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi¹². Se contrataron coordinadores zonales y se elaboraron planes operativos locales. Los coordinadores debían realizar encuentros y así generar espacios de acuerdo para la acción entre el amplio conjunto de actores involucrados desde el diseño (Entrevista 18). Aunque estas formas de articulación buscaban conformar una red estable, al estar lideradas y controladas exclusivamente por las agencias estatales, los actores sociales tuvieron una participación marginal y sólo en determinados momentos del proceso. La toma de decisiones, la provisión de servicios y el control de los resultados del proceso dependía del MCDS.

El análisis del nivel micro debe hacerse para cada uno de los instrumentos de la política y observando los ajustes y adaptaciones de los mismos, una vez puestos a funcionar en el terreno.

En resumen:

Tabla 6
Matriz de componentes de la PRAMIE en tres niveles

	Macro	Meso	Micro
Fines de la política	Fines abstractos: La realización del Buen Vivir, una sociedad más equitativa. La garantía de los derechos reconocidos en la Constitución; el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas; garantizar la nutrición equilibrada y suficiente.	Objetivos operacionalizables en función de la teoría causal del problema: Programas que garanticen el acceso al agua, a una nutrición equilibrada y suficiente para la población, a infraestructura y servicios de salud, el mejoramiento de la educación en todos sus niveles. Programa INTI, posteriormente Estrategia Acción Nutrición.	Metas específicas: Reducir en un 45% la prevalencia de la DCI hasta el año 2013. Bajar del 26% al 14% de prevalencia en 4 años.
Medios de la política	Priorizar territorios que presenten una mayor concentración del problema. Focalización en parroquias con mayor concentración de la DCI, especialmente en zonas rurales y comunidades indígenas. Acuerdos con gobiernos locales (GADs) y otros actores locales relevantes para la territorialización de la estrategia. Constitución de entidades coordinadoras supra-ministeriales.	Herramientas: Componentes de la PRAMIE/INTI: dotación de infraestructura; acceso a agua potable; servicios de salud y nutrición; centros de desarrollo infantil; producción y consumo de alimentos; educación para madres; ejercicio de derechos ciudadanos.	Calibraciones de los instrumentos: INTI-MIDUVI. Nutrición Cero. Bono maternidad. Centros Infantiles del Buen Vivir. Huertos familiares. Programa Creciendo con Nuestros Hijos. Línea de financiamiento a GADs para proyectos de agua potable y alcantarillado.

Fuente: elaboración propia. Adaptado de Howlett (2009). Se consultaron: Constitución de la República del Ecuador de 2008; Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; documentos programáticos del MCDS (2009a y 2009b); y UT-INTI (s.f., a y b).

Análisis de la coherencia, consistencia y congruencia

Si se observan el nivel macro y el nivel meso de la PRAMIE, en la dimensión de los fines parece existir una conexión lógica y sin contradicción entre el fin de garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y desarrollar las capacidades de la población, con los

México redujo la DCI en 11,5 puntos entre 1988 y 2006. En el nordeste de Brasil la DCI descendió del 33,9% en 1986 a 22,2% en 1996 y a 5,9% en 2006. Entre 1960 y 2000, Chile logró erradicar la DCI al pasar de una prevalencia de 37% a una de 2,9% en niños y niñas menores de seis años.

objetivos más específicos de llevar a cabo programas que garanticen el acceso al agua, a una nutrición equilibrada y suficiente para la población, a infraestructura y servicios de salud, el mejoramiento de la educación en todos sus niveles. Estos objetivos se configuran en un programa articulador (o de segundo piso) como el INTI y más adelante en la Estrategia Acción Nutrición (EAN). Por su articulación, estos programas permitirían contrarrestar los factores causales del problema de la desnutrición crónica infantil. La entidad encargada de coordinar el diseño y la implementación de estos programas sería el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), cuya característica distintiva sería la capacidad de coordinar la acción multisectorial, es decir la acción de los distintos componentes de la PRAMIE.

Ahora bien, la coherencia entre el nivel meso y el micro se torna algo más difícil de determinar en la dimensión de los objetivos pues no se puede establecer, a priori, si la reducción de la DCI en más de 12 puntos en cuatro años es o no una meta coherente con los objetivos definidos en el nivel anterior. Para ello quizá es útil recurrir a las experiencias de otros países de la región en materia de desnutrición infantil cuyos modelos de intervención fueron analizados por los formuladores de la PRAMIE antes de su diseño¹³.

Por ejemplo, México redujo la DCI en 11,5 puntos (0,63 por año) entre 1988 y 2006. En el nordeste de Brasil la DCI descendió del 33,9% en 1986 a 22,2% en 1996 y a 5,9% en 2006. Entre 1960 y 2000, Chile logró erradicar la DCI al pasar de una prevalencia de 37% a una de 2,9% en niños y niñas menores de seis años. Por su lado, Perú ha sido históricamente uno de los países con una de las tasas de prevalencia más altas de la región. En 2006, a partir de una iniciativa promovida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se inició una intervención para reducir la DCI. Hasta 2009 habría logrado reducirla DCI en más de seis puntos porcentuales en zonas rurales (casi dos puntos por año), aunque para 2010 el ritmo disminuyó a menos de un punto por año (OPS, 2010: 2; Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, 2011: 8). Los factores que explican estos logros son varios, pero en general puede afirmarse que un elemento central fue "la existencia de una política de Estado de lucha contra la desnutrición (...) aplicada de manera sostenida durante décadas, independientemente de los vaivenes políticos y económicos" (PMA, 2008: 45).

Al comparar el modelo operativo del INTI con el de la intervención en Perú, las similitudes evidencian la preferencia de los formuladores

por un modelo de intervención de alta efectividad en el corto plazo, aunque no tuvieran evidencia sobre la sostenibilidad del proceso. Según los técnicos que trabajaron en el diseño del programa, la meta establecida más que el resultado de un cálculo objetivo de las posibilidades reales fue “una forma de poner presión” sobre el equipo encargado de la implementación. De no haber existido tales definiciones, ¿cuál habría sido su preferencia para el modelo de intervención? Responden que seguramente hubieran priorizado un modelo de intervención de más largo plazo, porque eran conscientes de la complejidad del problema que buscaban solucionar (Entrevistas 10 y 18).

Una vez diseñados los instrumentos y el modelo de intervención se derivaron las responsabilidades a los ministerios sectoriales. Al interior de estos se crearon proyectos específicos para la implementación de la política. La implementación de estos proyectos pasó a formar parte del sistema de planificación y control de la gestión institucional de los ministerios involucrados. En el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), por ejemplo, se creó el INTI-MIDUVI siguiendo la misma modalidad de intervención del programa de vivienda rural a través del ya conocido Bono de la Vivienda y del Programa de Saneamiento y Agua Rural¹⁴. El MIDUVI fue responsable del componente de “acceso al agua, saneamiento y vivienda”, aunque finalmente este objetivo operacional se concretó en la construcción de unidades habitacionales de 42 metros cuadrados (6 metros más que las unidades que entregaba el MIDUVI a través del bono de vivienda rural). La extensión correspondía a la incorporación de una batería sanitaria al interior de la vivienda. Esto implicó que el bono aumentase en un 24%.

Al igual que todos los demás proyectos gestionados por ese ministerio, el INTI-MIDUVI era monitoreado mediante un régimen de planificación que luego formó parte del sistema de Gobierno por Resultados (GPR), el cual alimentaba la base de datos e información sectorial que recopilaba la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y con base en los cuales el gobierno generaba informes sobre su gestión¹⁵. Esta información era utilizada también en la propaganda oficial, en los enlaces presidenciales sabatinos.

Para determinar el acceso a este programa se elaboró un reglamento de calificación de postulantes basado en el mismo reglamento de acceso al Bono de la Vivienda Rural, pero con algunas variaciones. Entre otras cosas, el reglamento del INTI-MIDUVI establecía el

La ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento no es un objetivo operativo cuyo cumplimiento sea de exclusiva competencia del gobierno central; este necesita negociar con los gobiernos locales y estos a su vez necesitan desarrollar arreglos con las autoridades comunales en sectores rurales en un acuerdo de gobernanza vertical.

otorgamiento a grupos de mínimo 25 familias preferentemente con niños menores de cinco años o con mujeres embarazadas y en edad fértil. El número mínimo de familias correspondía a una restricción establecida por el contratista, pues aducía que la construcción por debajo de ese número no le reportaba rentabilidad (Entrevista 20). La construcción de estas viviendas consumió la mayor cantidad de recursos asignados a esta estrategia. En un informe de presupuesto por componente a fines de 2013, cerca de 100 millones de dólares (de un total de 113) se habrían transferido al MIDUVI para implementar este componente¹⁶, pero solo 9 millones de dólares se habían destinado a proyectos de agua potable y saneamiento, cuya proyección inicial fue de más de 87 millones (MIDUVI, 2013: 3-5; MCDS, 2010a).

¿Qué hizo que se priorizara la construcción de casas en lugar de la provisión de agua y saneamiento? Los actuales técnicos del INTI-MIDUVI no tienen una respuesta clara al respecto y los funcionarios que estuvieron a cargo del proyecto al momento de esta priorización ya no trabajan allí. Pero al preguntar por qué incluso los pocos proyectos de agua y saneamiento que están en ejecución tienen tan poco nivel de resolución (muchos se encuentran en el estatus de “pre-proyectos” en espera de informes de factibilidad), mencionan que esta es una competencia problemática para el Ministerio, pues para ejercerla deben negociar y llegar a acuerdos con las autoridades locales, lo que no siempre es posible por la influencia del tipo de relaciones políticas que se establecen entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. Además esta dinámica de relaciones se replica entre el gobierno local y los representantes de las “juntas de agua” en los sectores rurales. Así las cosas, la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento no es un objetivo operativo cuyo cumplimiento sea de exclusiva competencia del gobierno central; este necesita negociar con los gobiernos locales y estos a su vez necesitan desarrollar arreglos con las autoridades comunales en sectores rurales en un acuerdo de gobernanza vertical. Este es un proceso que lleva tiempo y tiene un alto nivel de riesgo. Estas son condiciones poco favorables cuando uno de los actores persigue objetivos de alta efectividad en el corto plazo y aclara por qué se priorizó la construcción de viviendas, pues era un objetivo sobre el cual el MIDUVI sí tenía control y tenía un “saber hacer” acumulado que le aseguraba mayor efectividad al momento de mostrar resultados.

Por otro lado, a pesar de que las rentas fiscales venían en aumento de manera sostenida desde el año 2004, el INTI no se financió con

El reglamento interno del programa terminó generando inconsistencia con la focalización basada en la priorización de los grupos más vulnerables a la DCI e incongruencia con los fines y los objetivos operacionales.

los excedentes de la renta petrolera, sino con una línea de crédito de la CAF (Entrevistas 14 y18). Esta forma de financiamiento no aseguraba la sostenibilidad de la intervención más allá de los cuatro años previstos en el proyecto inicial.

Pero las dificultades del acceso al agua no solo reorientaron las preferencias de los formuladores sectoriales, sino que además disminuyeron el efecto causal del componente de las viviendas sobre el problema. Al inicio de la implementación del INTI-MIDUVI se construyeron casas con baterías sanitarias internas en sectores sin acceso a red pública de agua, ni alcantarillado, lo que generó un problema de contaminación en las nuevas viviendas. En vista de esta dificultad se estableció en el reglamento -como una nueva restricción para la segunda fase- que los interesados debían presentar un documento avalado por el organismo local competente en el que se certificaba que existía acceso al agua potable en el sitio donde se solicitaba la intervención, caso contrario no se construían las viviendas¹⁷. Ahora bien, como se ve en el esquema causal de la DCI, tanto el agua como el saneamiento son factores que inciden en la probabilidad de sufrir desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil. Según el documento conceptual de la PRAMIE, el 30% de la prevalencia de la DCI se explica por la ausencia de estos factores (UT-INTI, s.f., b). En otros estudios se ha calculado que los hogares con agua proveniente de fuentes inseguras tienen el doble de probabilidades de desnutrición respecto a aquellos con acceso a agua tratada (CEPAL, 2006: 7). Y sin embargo, bajo esta nueva disposición reglamentaria solo podían beneficiarse de la prestación del programa quienes ya tenían acceso a fuentes de agua potable. Así, el reglamento interno del programa terminó generando inconsistencia con la focalización basada en la priorización de los grupos más vulnerables a la DCI e incongruencia con los fines y los objetivos operacionales.

Otra restricción que parecería lógica para el programa, pero no para el problema que este pretendía solucionar, fue una regla según la cual solo podían solicitar la prestación quienes disponían de escrituras de propiedad sobre el terreno en el que se construirían las casas. Un informe de monitoreo de la misma intervención señala: "es necesario realizar cambios en la política pública para beneficiar a familias que no poseen tierras y trabajan al partir en tierras alquiladas con muchos niños y niñas es situación de riesgo, viviendo en casitas muy pobres y sin seguridad en su alimentación. Es decir, no sólo favorecer a los que tienen escrituras para vivienda, sino hacer

Cabe preguntar si la decisión sobre los resultados de la PRAMIE no hubiese estado influenciada por la estrategia gubernamental de legitimación, ¿se habría establecido una meta tan ambiciosa?

algo por los que no tienen tierras legalizadas para construir y cambiar su situación, es decir los más pobres entre los pobres” (Informe de monitoreo, de la EAN, 2011. Cuatrimestre 1. Provincia de Bolívar).

Estos son algunos ejemplos de las modificaciones que los actores de la implementación aplicaron a los instrumentos de la política. Se trata de restricciones acordes con la racionalidad organizativa pero que no guardan congruencia, es decir que plantean contradicciones respecto a los fines de la política.

Dado el diagnóstico y la teoría causal de la DCI, ¿resulta coherente elegir solo a aquellas familias que ya disponen de títulos de propiedad del terreno sobre el cual se construirán las viviendas? De acuerdo a las reglas de la experiencia, quizá lo más lógico habría sido trabajar primero en facilitar el acceso a un terreno o en legalizar la tenencia de predios para las familias de menos recursos. Pero esta forma de intervención habría llevado más tiempo y habría implicado una fase preparatoria de negociación y acuerdos cuyos resultados, por su alta incertidumbre, no son compatibles con la lógica de gestión por resultados por la cual su trabajo es evaluado.

Ahora bien, habría que preguntarse si de haber diseñado una intervención de largo plazo, orientada a la dotación de agua potable y saneamiento en las zonas de mayor prevalencia de la DCI, y/o a la entrega o legalización de terrenos para la construcción de viviendas en lugar de solo a la construcción de viviendas, ¿el resultado global de la política habría sido el mismo? Cabe pensar que sí, es decir que de todas maneras estaríamos frente a una escasa variación en la tasa de prevalencia de la DCI, puesto que cuatro años no habrían sido suficientes para desarrollar y generar los efectos esperados de la intervención, por lo tanto la determinación causal del modelo de gestión como factor explicativo de la falla en este punto aún no es determinante.

Cabe preguntar entonces, si la decisión sobre los resultados de la PRAMIE no hubiese estado influenciada por la estrategia gubernamental de legitimación, ¿se habría establecido una meta tan ambiciosa? ¿Se habría elegido un modelo de intervención similar al del Perú? ¿Los formuladores sectoriales habrían optado por rápidas soluciones incrementales en lugar de innovaciones acordes con la teoría causal de la DCI? Los hechos arriba descritos permiten responder negativamente a estas preguntas. Parecería entonces que el efectismo (entendido como la efectividad de corto plazo como estrategia de legitimación política) fue una condición necesaria y suficiente para explicar los resultados alcanzados por la PRAMIE.

El énfasis en la efectividad de corto plazo y a nivel operativo podría entrar en conflicto con las acciones más sostenidas que requeriría el fin último de garantizar ciertos derechos y desarrollar las capacidades individuales y colectivas de la población.

Conclusiones

Determinar la existencia de fallas en las políticas públicas, entender sus causas y los factores que contribuyen a su configuración es una tarea espinosa para cualquier analista. No obstante constituye una gran oportunidad de aprendizaje en sociedades democráticas.

Los marcos de análisis de las fallas se han centrado principalmente en conceptualizarlas y en mostrar bajo qué criterios es posible dar cuenta de su existencia. Sin embargo, ha sido menos explorada la explicación sobre la falla, es decir la atribución causal de la falla. La combinación entre los marcos analítico-descriptivos de la falla con el método de la explicación causal de Weber ofrece una estrategia analítica prometedora.

La aplicación de este marco combinado ha permitido determinar que en el estudio de caso presentado, la falla se ubicó en el ámbito de la *policy* como programa y el de sus instrumentos, en la medida en que la política no alcanzó de manera fundamental la meta que sus propios proponentes fijaron. Al indagar por la manera en que se configura la falla de la política se observan incoherencias, inconsistencias e incongruencias entre los distintos elementos de la política (los componentes de la PRAMIE), en sus distintos ámbitos (fines y medios) y en sus distintos niveles (macro, meso y micro). Al examinar, según las operaciones analíticas de Weber, los factores con mayor influencia causal en la configuración de la falla, se observa que fueron los objetivos políticos de construcción de legitimidad los que determinaron la preferencia por un modelo de intervención de alto impacto en el corto plazo.

Pero, en el caso analizado, el énfasis en la efectividad de corto plazo y a nivel operativo podría entrar en conflicto con las acciones más sostenidas que requeriría el fin último de garantizar ciertos derechos y desarrollar las capacidades individuales y colectivas de la población, pues existen problemas públicos como la DCI con causas estructurales, cuya resolución requiere de intervenciones acordadas y sostenidas de largo plazo.

Con frecuencia se señala que una de las razones para que las políticas no alcancen sus objetivos es que estas persiguen metas demasiado ambiciosas, pero si se indaga más profundamente por qué se establecen metas inalcanzables para ciertas políticas, las respuestas podrían encontrarse en la dimensión política. En este caso la afanosa meta de reducir la DCI en más de 12 puntos en cuatro años obedecía al interés de mostrar resultados visibles en el corto plazo para acrecentar la legitimidad del gobierno.

Este efectismo orientó la preferencia de los funcionarios sectoriales, quienes optaron por cambios incrementales sobre los instrumentos ya existentes en un contexto en el que aparentemente habían cambiado los fines últimos de la política y por lo tanto se requerían innovaciones sustantivas para la intervención. La urgencia por resultados visibles combinada con la lógica incremental-minimalista de la acción sectorial orientó la acción hacia situaciones cuyos resultados podrían considerarse perversos, o al menos contra-intuitivos, respecto a los fines de la política.

Esto no implica que exista una relación determinista y causal entre los objetivos políticos de los tomadores de decisión y los resultados de la política pública. No se debe olvidar que la falla en las políticas es el efecto de múltiples causas, generalmente interactuando de manera simultánea y contingente.

Notas

(1) La traducción es responsabilidad de la autora.

(2) Para una descripción detallada de los 13 criterios que se pueden aplicar para determinar la falla en las políticas a lo largo de su proceso, sus instrumentos y de las políticas, ver McConnell, 2015, Tabla 1, págs. 233-235.

(3) McConnell aborda brevemente la cuestión de las causas de las fallas y, citando a Larson (1997), menciona que para entender por qué a veces se toman decisiones de políticas públicas que conducen a grandes fallas, una clave puede ser que éstas “estuvieron impulsadas por la necesidad del [decisor] de construir y reforzar la confianza tanto de sus ciudadanos como de sus oponentes” (McConnell, 2016: 680).

(4) Para una revisión de los límites y ventajas de los estudios de caso, véase Yin (2009).

(5) En la matriz anidada de Howlett se menciona que entre el nivel de los medios y el nivel de los fines, además de congruencia se requiere que exista convergencia.

(6) En este modelo de intervención se explica el problema público que se pretende resolver con la política, así como las hipótesis acerca de los factores que causan el problema y cómo, mediante el diseño de instrumentos, los formuladores y técnicos trataron de establecer un esquema de implementación (o modelo de gestión) en el que se hagan operativos los vínculos lógicos entre esas condiciones causales del problema, los instrumentos de intervención y sus mecanismos concretos.

(7) Según la regla de la experiencia, por ejemplo, si ha llovido la consecuencia lógica a esperar será que el césped y las plantas del jardín estén mojadas. Alternativamente, si no ha llovido y tampoco se ha regado, habría que esperar que no estén mojadas.

(8) En 2014 el gobierno presentó a la OEA, a través de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), una postulación al Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva por la implementación del Sistema de Gestión por Resultados GPR, cuyo objetivo sería “Incrementar la eficacia y eficiencia en la gestión y el logro de objetivos del Gobierno” (OEA, 2014).

(9) El indicador calculado según este estándar y presentado en ese Plan era del 18,1% y la meta era bajar al 10% en los cuatro años de gobierno. El estándar de la OMS cambió entre 2005 y 2006, por lo que posteriormente todos los indicadores de prevalencia de años anteriores debieron ser recalculados para hacerlos comparables.

(10) Se hace referencia aquí a la ENSANUT 2013 y a una medición hecha por Carrasco en el año 2016 con base en la ECV 2014-2015.

(11) Se debe tener en cuenta que la actualización de las cifras de prevalencia anteriores a 2005 ha generado ciertas confusiones y falta de continuidad en el análisis de las tendencias.

(12) En el año 2010 el Programa INTI pasó a denominarse “Estrategia Acción Nutrición” (EAN). Paulatinamente el programa fue incorporando otras parroquias de las provincias de Imbabura, Cañar, Tungurahua, y finalmente se agregaron zonas rurales de Manabí y barrios periféricos de Quito (Quitumbe) y Guayaquil (Monte Sinaí) que no constaban en el diagnóstico inicial como zonas de mayor concentración del problema.

(13) Existe amplia literatura sobre los procesos que han seguido los países que lograron reducir significativamente la DCI. Para el diseño del INTI se analizaron varias experiencias exitosas como las de México, Brasil, Chile y Perú.

(14) Este se creó en 1998 a partir del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) financiado por el BID y el Gobierno Nacional.

(15) Era un factor común entre los funcionarios gubernamentales de la década 2007-2017 el reconocimiento de la presión que ejercía el gobierno central sobre sus delegados por una mayor celeridad en los procesos y por la generación de información actualizada que sirviera de evidencias, tanto de los cambios como de los avances en los resultados de la gestión (Entrevistas 10, 14 y 20).

(16) Sin embargo, hay inconsistencias: un informe de gestión del MIDUVI-INTI señala que hasta julio de 2013 se habían construido 7.463 unidades habitacionales y se habían mejorado unas 319 a un costo aproximado de 48 millones de dólares.

(17) En caso de no tener acceso al agua, los postulantes debían primero solicitar la elaboración de estudios de factibilidad para la provisión de agua en otra dependencia del MIDUVI. Allí se realizaban los análisis de factibilidad que llevaban un largo proceso entre la elaboración del proyecto en las direcciones provinciales y las revisiones y correcciones

de la matriz en Quito, proceso que, en muchos casos, finalmente no se aprobaba. De hecho, existieron muy pocos estudios finalizados que llegaron a un informe favorable. A esto se debería la baja inversión en este componente (Entrevista 15).

Bibliografía

- Bovens, Mark y t Hart, P. (2016), "Revisiting the Study of Policy Failures", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 23 N° 5, pp. 653-666, <http://dx.doi.org/10.1080/013501763.2015.1127273>.
- Carrasco, Fernando (2016), Cálculo comparativo de la prevalencia de la DCI con las ECV 2006 y ECV 2014, Quito, mimeo.
- Castro, Luis; Castro, M.; y Navarro, J. (2005), *Metodología de las ciencias sociales*, Madrid, Technos.
- CEPAL (2006), "Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe", en *Desafíos: Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 2.
- CRE (2008), Constitución de la República del Ecuador, Quito.
- Dunlop, Claire (2017), "Policy Learning and Policy Failure: Definitions, Dimensions and Intersections", en *Policy and Politics*, Vol. 45 N° 1, pp. 3-18, <http://dx.doi.org/10.1332/030557316X14824871742750>.
- Elazar, D. J. (1994), *The American Mosaic: the Impact of Space, Time, and Culture on American Politics*, Boulder, Westview Press.
- FAO (2012), "Sistematización de la Estrategia Acción Nutrición en el Ecuador: 2009-2012", Quito, FAO.
- Guba, Egon y Lincoln, Y. (2002), "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa", en *Antología de métodos cualitativos en la investigación social*, Sonora, Colegio de Sonora, pp. 113-145.
- Howlett, Michael (2009), "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: a Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design", en *Policy Sciences*, Vol. 42 N° 1, pp. 73-89, <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- _____ (2012), "The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making", en *International Political Science Review*, Vol. 33 N° 5, pp. 539-555.
- Howlett, Michael y Murkherjee, Ishani (2014), "Policy Design and Non-Design: towards a Spectrum of Policy Formulation Types", en *Politics and Governance*, Vol. 2 N° 2, pp. 57-71, <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>.
- Howlett, Michael; Ramesh, M.; y Wu, Xun (2015), "Understanding the Persistence of Policy Failures: the Role of Politics, Governance and Uncertainty", en *Public Policy and Administration*, Vol. 30 Nos. 3-4, pp. 209-220, <http://dx.doi.org/10.1177/0952076715593139>.

- Howlett, Michael y Rayner, Jeremy (2013), "Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design", en *Politics and Governance*, Vol. 1 N° 2, pp. 170-182, <http://dx.doi.org/10.12924/pag2013.01020170>.
- Lasswell, Harold (1992), "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar (ed.), México, Porrúa, pp. 79-103.
- Manosalvas, Margarita (2015), *El enfoque de las capacidades y las políticas públicas: un análisis de las políticas del buen vivir en el Ecuador*, Quito, FLACSO Ecuador. Tesis Doctoral.
- McConnell, Allan (2015), "What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze", en *Public Policy and Administration*, Vol. 30 Nos. 3-4, pp. 221-242, <http://dx.doi.org/10.1177/0952076714565416>.
- _____ (2016), "A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 23 N° 5, pp. 667-684.
- MSP (2013), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)*, Quito, Ministerio de Salud Pública.
- OPS (2010), *Estrategia y Plan de Acción para la Reducción de la Desnutrición Crónica*, Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- PMA (2008), *Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*, Panamá, Naciones Unidas, Conferencia Regional Ministerial organizada por el Gobierno de Chile y Naciones Unidas. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Programa Mundial de Alimentos, efectuada en Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2018.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. B. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (2011), *Memoria 2007-2011: Estrategia Nacional CRECER*, Lima, Coordinadora Nacional de la Estrategia Nacional CRECER.
- Senplades (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____ (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____ (2010), *Socialismo y Sumak Kawsay: los nuevos retos de América Latina*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- _____ (2013), "Atlas de las desigualdades", Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varone, Frédéric (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*,

- Barcelona, Editorial Ariel.
- Weber, Max (2012), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*, London, Sage Publications. 4. ed.
- Zittoun, Philippe (2015), "Analysing Policy Failure as an Argumentative Strategy in the Policymaking Process", en *Public Policy and Administration*, Vol. 30 Nos. 3-4, pp. 243-260.

Documentos

- UT-INTI (s.f., a), Propuesta INTI preparada por la UT-MCDS para Senplades, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Documento interno.
- _____ (s.f., b), Estrategia para la reducción acelerada de la malnutrición infantil en el Ecuador. INTI: hacia la restitución del derecho a la nutrición, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Presentación de Power Point.
- MCDS (2009a), Propuesta de la Política de Reducción Acelerada de la Malnutrición Infantil en el Ecuador, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Presentación de Power Point.
- _____ (2009b), Análisis de la línea base de la Intervención Nutricional Territorial Integral (INTI) en el Cantón Sigchos de la Provincia de Cotopaxi: variables de resultado de salud. Base censal de los hogares con menores de cinco años del Cantón Sigchos 2009, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Dirección de Análisis e Investigación.
- _____ (2010a), Informes de ejecución presupuestaria de la Estrategia Acción Nutrición, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- _____ (2010b), Oficio SENPLADES-SIP-dap-2010-490 señalando el requerimiento de aprobación de fondos programados para la implementación del INTI, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- MEI/SME (2011, 2012 y 2013), Informes de monitoreo de la EAN: informes cuatrimestrales I, II, III del Sistema de Evaluación y Monitoreo (SME) de la Estrategia Acción Nutrición (EAN), Quito, <http://www.desarrollosocial.gob.ec> y <https://201.219.3.114/php/motor.php> (consultados entre agosto y noviembre de 2013).
- MIDUVI. Gerencia de Proyecto INTI-MIDUVI (2013), Informe de gestión INTI, Quito, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- OEA (2014), Postulación al Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva, Quito, Secretaría Nacional de la Administración Pública, https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/docs_paises/Ecuador_Planificacion_2014.pdf, 23-08-2017.
- SIISE (2006), Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Quito, SIISE.

Entrevistas

N° 10: Ministra de Coordinación de Desarrollo Social. Enero de 2010.

N° 14: Responsable Técnica. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Programa Acción Nutrición. Noviembre de 2013.

N° 18: Funcionaria Responsable del Programa INTI. Intervención Nutricional Territorial Integral del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Mayo de 2010.

N° 15: Técnico del MIDUVI Nacional para el Programa INTI. Octubre de 2013.

N° 20: Técnico del MIDUVI Provincial para el Programa INTI. Noviembre de 2013.

Páginas Web

El reconocimiento gubernamental de la DCI como problema público en el 2017, Quito, <http://www.andes.info.ec/es/no-pierda-sociedad/ecuador-tiene-objetivo-erradicar-desnutricion-cronica-infantil-hasta-2017.html>.

Sobre la declaración de la política de lucha contra la DCI en el año 2009, *El Ciudadano*. Periódico gubernamental digital. Boletín de prensa, Quito, 12 de junio de 2009, https://elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=3108:presidente-anuncia-combate-a-la-desnutricion-infantil&catid=4:social&Itemid=45,18-05-2010.

Sobre la frase “hacer las cosas extraordinariamente rápido y extraordinariamente bien” se puede rastrear fácilmente en las alocuciones del Presidente Rafael Correa. Algunos ejemplos: véase el discurso del Presidente del 24 de junio de 2008 (Guayaquil, <https://www.eluniverso.com/2008/06/25/0001/8/126C1B16BA98459D8D05E36D143BDDE7.html>) en un encuentro con Hugo Chávez en el año 2009 (Buenos Aires, <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-133091-2009-10-08.html>) y en su cuenta de Twitter (<https://twitter.com/35PAIS>).