

「 DOCUMENTO DE EJE 」

PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA



Fecha de actualización: 05/2019

SITEAL  **PRIMERA
INFANCIA**



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIPE-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina



Sistemas integrales para la protección de los derechos de la primera infancia

En América Latina, al mediar la década de 2010, la primera infancia estaba conformada aproximadamente por 93,1 millones de niños y niñas de entre 0 y 8 años. Este grupo representa al 15,3% de la población total de la región. La distribución por sexo es similar, en tanto no es así su concentración geográfica, que guarda estrecha relación con el volumen poblacional de cada país.

El 52,5% de los niños y niñas de 0 a 8 años reside en Brasil y México. Ambos países, junto con Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, concentran más del 78,2% del total de este grupo poblacional (CEPALSTAT en línea).

Durante las últimas tres décadas, la primera infancia ha ganado terreno en el debate público y en las agendas de gobierno de cada país. Un hito dentro del proceso de visibilización de la situación y de las particularidades de los niños, niñas y adolescentes ha sido la ratificación, a inicios de la década de 1990, de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (CDN). Se trata del tratado internacional al que más países han adherido. En efecto, un total de 193 países, incluidos los 19 que conforman la región latinoamericana, lo han ratificado. La CDN es el primer instrumento jurídico específico que concibe a los niños y las niñas como titulares de derechos y el primer tratado vinculante de nivel internacional que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

La CDN convoca a los países a edificar un Sistema integral para la protección de los derechos de la primera infancia que sea capaz de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de cada uno de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Reconocer a los niños y niñas como sujetos de derecho es, desde la perspectiva de la política pública, constituirlos como sujetos destinatarios de un flujo regulado, robusto y constante de bienes, servicios y transferencias que generen, al interactuar, las condiciones de posibilidad para la realización de cada uno de los derechos que los estados se comprometieron a garantizar. Ciertamente, al ratificar la CDN, los estados latinoamericanos inician un proceso de adecuación de su marco normativo a los principios que establece el tratado internacional y, en paralelo, elaboran estrategias para acumular recursos y capacidades para fortalecer, ampliar y eventualmente redireccionar sus políticas públicas para la primera infancia.

Los estados latinoamericanos frente a la Convención sobre los Derechos del Niño

El valor jurídico de la CDN está dado por su posición respecto de cada Constitución nacional, es decir, respecto de la ley suprema de un país. El rango que cada país decide otorgar a la CDN es relevante, debido a las implicancias que trae aparejado dentro de su sistema jurídico. El carácter fundamental de la Constitución se sostiene en que sus mandatos quedan fuera de las discrecionalidades partidarias, ya que su texto no puede ser alterado, ni modificado por los poderes públicos durante su actuación ordinaria.

El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país a la CDN es el supraconstitucional. En estos casos, el tratado internacional se antepone a la ley suprema. Luego le sigue el rango constitucional, a través del cual la Convención tiene igual primacía que el texto constitucional. Por otra parte, si la CDN tiene rango supralegal, su texto prevalece cuando una ley del ordenamiento jurídico interno entra en contradicción con sus principios. Por el contrario, si la CDN tiene rango legal, esta adquiere el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria del país.

En los países latinoamericanos se observa que Guatemala posiciona a la CDN en rango supraconstitucional. En cambio, Argentina, Brasil, Chile, México, República Dominicana, Bolivia, Colombia y Venezuela le han otorgado rango constitucional. Mientras que Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay, posicionan al texto de la Convención como supralegal. Y, por último, se encuentra el grupo de los países que le han dado a la CDN rango legal, conformado por Cuba, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

La adopción de la CDN como marco regulador de la relación entre el Estado y la infancia impulsa su progresiva incorporación al ordenamiento jurídico de cada país. Las leyes de protección integral o códigos de la infancia regulan en cada país al conjunto de normativas que afectan a los titulares de derechos que establece la CDN. Su promulgación constituye un avance significativo hacia la construcción de un Sistema de protección de los derechos. Ya no se trata de adherir al texto de la Convención sino de interpretarlo con el propósito de crear los procedimientos, asignar recursos, establecer reglas internas y crear la institucionalidad adecuada para dar cumplimiento a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en cada uno de los países. Así es cómo, a 2018, todos los países latinoamericanos, con excepción de Chile y Panamá, cuentan con leyes de Protección integral de los derechos del niño, alineadas con los principios que propone la CDN.

Otra señal fuerte de armonización jurídica y programática respecto de los principios de la CDN es la promoción por ley de un entramado institucional en sintonía con el nuevo paradigma y la creación de la figura legal del “Defensor del Niño”. El Defensor del Niño es la figura legal que establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño para fiscalizar y supervisar la aplicación efectiva de las normas internacionales que regulan la relación del Estado con los niños, como tratados y convenciones.

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con un Defensor del Pueblo (o denominación afín) y con Defensorías dedicadas a la Niñez y Adolescencia. En la región, catorce países han creado una Defensoría del Niño independiente o han dotado a su Defensoría, Procuraduría o Comisión del Pueblo con un departamento dedicado a la infancia. Gran parte de ellos también han logrado implantar Defensorías del Niño (o instancias equivalentes) a nivel subnacional. La descentralización de las Defensorías del Niño se torna de suma relevancia en la medida en que el arraigo territorial favorece la accesibilidad de los actores involucrados.

Leyes de protección integral y defensorías.^(*) América Latina, 19 países

País	Ley de Protección Integral	Defensoría nacional y general	Defensoría nacional dedicada a la Niñez y Adolescencia	Defensorías descentralizadas de la Niñez y Adolescencia
Argentina	Ley N° 26.061. Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (2005)	Defensoría del Pueblo	Defensor de los Derechos del Niño	Defensoría de los Niños jurisdiccionales
Bolivia (EP)	Ley N° 548. Código Niña, Niño y Adolescente (2014)	Defensoría del Pueblo	Defensoría de la Niñez y Adolescencia	Defensorías municipales de la Niñez y la Adolescencia
Brasil	Ley N° 13.257. Ley de Primera infancia. Modifica la Ley N° 8069 del 13 de julio de 1990, "Estatuto del Niño y del Adolescente" (1990/2016)	Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	Consejos de Protección y Defensorías locales
Chile	No se registra	<i>Proyecto de ley</i>	Defensoría de los Derechos de la Niñez	
Colombia	Ley N° 1098/2006. Código de la Infancia y Adolescencia (2006/2015)	Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada para Infancia, la Juventud y Adulto Mayor	Defensorías de la Familias
Costa Rica	Ley N° 7739. Código de la Niñez y la Adolescencia (1998/2011)	Defensoría de los Habitantes (Codigo de Niñez y Adolescencia, art. 7)	Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
Cuba	Ley N° 16. Código de la Niñez y la Juventud (1978)	No se registra	No se registra	No se registra
Ecuador	Ley N° 2002-100. Código de la Niñez y Adolescencia (2002/2014)	Defensoría del Pueblo (Código de Niñez y Adolescencia, art 208)	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Defensorías Comunitarias
El Salvador	Decreto legislativo N° 839. Ley de Protección integral de la niñez y adolescencia (LEPINA) (2009/2015)	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (LEPINA, art. 105)	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y Juventud	Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
Guatemala	Decreto N° 27. Ley de Protección integral de la niñez y adolescencia (PINA) (2003/2004)	Procuraduría de los Derechos Humanos	Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia	-
Honduras	Decreto N° 73. Código de la Niñez y Adolescencia (Reforma Decreto N° 35) (1996/2013)	Defensoría del Pueblo	<i>Proyecto de ley para la creación de un Defensor de la niñez</i>	Defensorías Municipales de Niñez
México	DOF 04/12/14. Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes (2014)	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en distintos estados del país
Nicaragua	Ley N° 287. Código de la Niñez y Adolescencia (1998)	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Procuraduría Especial de la Niñez y Adolescencia	-
Panamá	No se registra	Defensoría del Pueblo	Delegación Especial para Asuntos de la Niñez y la Juventud de la Defensoría del Pueblo	-
Paraguay	Ley N° 1680. Código de la Niñez y Adolescencia (2001/2003)	Defensoría del Pueblo	Defensoría de la Niñez y Adolescencia, dependiente del Ministerio de Defensa	-
Perú	Ley N° 27.337. Código de los Niños y Adolescentes (2000/2015)	Defensoría del Pueblo	Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo; Dirección de Sistemas Locales y Defensorías (DSLSD)	Defensorías Locales del Niño y Adolescente
R. Dominicana	Ley N° 136. Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2003)	Defensoría del Pueblo	Defensor Adjunto al Defensor del Pueblo para la Niñez y la Juventud	Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos
Uruguay	Ley N° 17.823. Código de la Niñez y Adolescencia (2004/2013)	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	-
Venezuela (RB)	Ley Orgánica para la protección de niños, niñas y adolescentes (LOPNNA) - G.O. N° .859 (2007/2015)	Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada Especial de Niños y Adolescentes	Defensorías del Niño y el Adolescente

Nota: la información que se presenta en esta tabla corresponde a la creación del cargo, no a la designación.

Fuente: SITEAL, con base en información tomada de los sitios oficiales de cada país en Internet.

Los planes para la primera infancia

Los documentos de planificación permiten una aproximación al lugar que ocupa la primera infancia en las agendas de gobierno de cada país. Si bien no se trata de un hecho conclusivo –sería un error inferir que los países que elaboraron planes para la primera infancia tienen un compromiso político mayor con los derechos de los niños y niñas pequeños que aquellos que no lo hicieron–, tales documentos constituyen recursos comunicacionales valiosos para el posicionamiento de la primera infancia en la agenda pública y expresan cierto reconocimiento de la demanda social creciente en torno a este grupo poblacional.

A 2018, diez de los diecinueve países que conforman la región latinoamericana cuentan con planes para la primera infancia y, en otros cuatro casos, los niños y niñas pequeños ocupan un lugar prominente en sus planes para la infancia y la adolescencia.

Uno de los propósitos más destacados y generalizados de los planes para la primera infancia es construir y fortalecer los dispositivos de enlace, coordinación y articulación entre los actores y organismos estatales que gestionan la política pública orientada a este grupo poblacional. En estos documentos, es infrecuente que se inauguren nuevas líneas de política o que se anuncien servicios que no se encontraran ya en funcionamiento. Los planes convergen en que para avanzar en el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños y niñas es necesario dotar de un enfoque integral a la política pública destinada a la primera infancia.

Entre los focos de intervención más destacados en los planes para la primera infancia, se encuentran: la salud materno infantil, el cuidado, la atención y la educación de los niños y niñas pequeños, la prevención de la violencia hacia la primera infancia, la restitución de derechos vulnerados –por violencias, ausencia de cuidados parentales, trabajo infantil y trata de personas, entre otros– y la incorporación de enfoques en la política pública para alcanzar la inclusión de poblaciones históricamente postergadas (como los indígenas, afrodescendientes y las personas con discapacidad, entre otros colectivos).

Algunos países, aun sin abarcar la totalidad de las dimensiones implicadas en el desarrollo de las capacidades de los niños y niñas pequeños, han avanzado sustantivamente en dotar de integralidad a la política pública orientada a la primera infancia. Entre las experiencias más destacadas se encuentra el Subsistema para la protección integral de la primera infancia “Chile crece contigo”, la estrategia integral colombiana “De cero a siempre” y el programa cubano “Educa a tu hijo”. Estas iniciativas son, tal como lo señalan en sus planes, precedentes y referencias obligadas para el resto de los países.

Estrategias nacionales para la primera infancia, para la infancia y la adolescencia y políticas integrales. América Latina, 19 países

País	Estrategia Nacional		Política Integral para la Primera Infancia	
	Para la primera infancia	Para la infancia y la adolescencia	Nombre	Gobierno
Argentina	Plan Nacional de Primera Infancia (2016)	<i>No se registra</i>	Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros años" (2005)	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
Brasil	Plan Nacional de la Primera Infancia (2011)	<i>No se registra</i>	Programa "Niño feliz" (2016)	Comité gestor de "Niño feliz", Ministerio de Desarrollo Social y Agrario
Bolivia (EP)	<i>No se registra</i>	Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente y de Desarrollo Integral (a)	<i>No se registra</i>	
Chile	<i>No se registra</i>	Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia. 2015-2025 (2015)	Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile crece contigo" (2006)	Comité de Ministeros por la Infancia, Ministerio de Desarrollo Social
Costa Rica	Política para la Primera Infancia 2015-2020 (2015)	Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009)	Red Nacional de Cuido - RECUDI (2014)	Secretaría Técnica de la REDCUDI y Comisión Técnica Interinstitucional, Instituto Mixto de Ayuda Social
Cuba	<i>No se registra</i>	<i>No se registra</i>	"Educa a tu hijo" (1980)	Grupo coordinador del Programa "Educa a tu hijo", Ministerio de Educación
Colombia	"De cero a siempre". Atención Integral a la Primera Infancia (2011)	Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2009-2019: "Niños y niñas felices y con igualdad de oportunidades" (2009)	"De cero a siempre". Atención Integral a la Primera Infancia (2011)	Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Presidencia de la Nación
Ecuador	Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia (2014)	<i>No se registra</i>	"Misión Ternura" (2018)	Secretaría Técnica del Plan "Toda una vida", Ministerio de Inclusión Económica y Social
El Salvador	Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia (2010)	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador (PNPNA) 2013-2023 (2013)	<i>No se registra</i>	
Guatemala	<i>No se registra</i>	Política de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2015-2023 (2015)	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia. "Guatemala invierte en el desarrollo integral de la primera infancia 2010-2020"	Secretaría de Bienestar Social
Honduras	<i>No se registra</i>	<i>No se registra</i>	Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2013)	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
México	<i>No se registra</i>	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2016)	<i>No se registra</i>	
Nicaragua	<i>No se registra</i>	<i>No se registra</i>	Política Nacional de Primera Infancia "Amor por los más chiquitos y chiquitas" (2011)	Comisión Nacional de Amor por los más chiquitos y chiquitas, Presidencia de la República
Panamá	Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) (2011)	<i>No se registra</i>	RAIPI. Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia en Panamá. RAIPI: Un modelo de articulación para la atención de la primera infancia (2013)	Consejo Asesor de la Primera Infancia, Presidencia
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (2011)	Política Nacional de Niñez y Adolescencia POLNA 2014-2024 (2014)	<i>No se registra</i>	
Perú	"Primero la infancia" (2016)	Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (2012)	<i>No se registra</i>	
Rep. Dominicana	Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera infancia "Quisqueya empieza contigo" (2013)	<i>No se registra</i>	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia con Base Familiar y Comunitaria (2013)	Dirección General de Programas Especiales de INAIPI, Presidencia
Uruguay	<i>No se registra</i>	Plan Nacional de Primera Infancia y Adolescencia 2016-2020 (2016)	"Uruguay crece contigo" (2012)	Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional, Presidencia de la República
Venezuela (RB)	<i>No se registra</i>	<i>No se registra</i>	<i>No se registra</i>	

Nota: (a) Informe para rendición pública de cuentas (2016) publicado por el Ministerio de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia..

Fuente: SITEAL, con base en información tomada de los sitios oficiales de cada país en Internet.



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



• Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

SITEAL PRIMERA INFANCIA

