

CUADERNO 03

El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina

CAMILLE ROGER

ISSN 1999-6179 / Agosto 2013



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de las Américas



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

SIPI



EL ENFOQUE DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA¹

“El futuro de los niños es siempre hoy. Mañana será tarde”

Gabriela Mistral

Introducción

Actualmente todos los países que conforman la región latinoamericana ratificaron la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) y de este modo se posicionaron como garantes de su cumplimiento efectivo. Este compromiso desencadenó un trabajoso proceso de adecuación normativa a los principios que establece la CIDN, y armonización del ciclo de sus políticas públicas al derecho internacional. En forma gradual, la CIDN se transformó desde su firma en un marco conceptual explícito para definir con precisión las obligaciones del Estado y la red de intervenciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los niños (SITEAL, 2009: 82-3).

A más de dos décadas de iniciado este proceso, son destacables los avances que se han realizados en torno a la incorporación del enfoque integral de protección de derechos al momento de la sanción legislativa y producción de políticas públicas. Esto se refleja en parte en la presencia cada vez mayor del enfoque integral o alguno de sus componentes constitutivos, en los nuevos cuerpos normativos y políticos de la región.

Frente a esta evidencia, el propósito de este cuaderno es explorar el significado y alcance del enfoque integral de protección de los derechos consagrados en la Convención, particularmente para aquellos que conforman la primera infancia en Latinoamérica.

Para ello, se realizará un recorrido desde los orígenes del concepto en el marco del surgimiento de la CIDN. Luego, se intentará precisar el significado que fue adquiriendo este enfoque, para finalmente proponer herramientas destinadas a

¹ Este cuaderno es una versión revisada y sintética de la Tesis de Maestría de Camille Roger "La protection intégrale des droits de l'enfant en contexte latinoamericain" dirigida por Pilon. M y realizada en el marco de la Maestría "Coopération internationale en Education et Formation", Université Paris-Descartes-Sorbonne. 2012. La adaptación al formato actual fue realizada por Camille Roger y Vanesa D'Alessandre

esbozar el panorama actual de cada país respecto a sus avances en la construcción de un Sistema Integral de Protección de Derechos.

La Protección Integral de los Derechos de la Infancia

La CIDN es el tratado internacional al que más países han adherido. Hasta el momento, 193 países, incluidos los 19 latinoamericanos, lo han ratificado. Es el primer instrumento específico que insta a los niños como titulares de derechos. Esto implicó una vigorización de los derechos humanos de los niños, dado que se les reconocen todos los derechos de los adultos y subraya aquellos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que, por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. Es el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Cómo es de esperar, la CIDN se fundamenta en los principios que guían todos los tratados sobre derechos humanos. Los derechos son *universales* porque conciernen a todos los niños y niñas; son *indivisibles*, dado que no existe una jerarquía entre éstos, tampoco una preferencia por el cumplimiento de uno u otro. Finalmente, de estos dos primeros conceptos surge el tercero: los derechos son *interdependientes*: el goce de uno depende estrechamente del cumplimiento de otro. Por ello, las políticas públicas deben impulsar el reforzamiento conjunto de todos los derechos.

A estos tres elementos se suman cuatro “principios generales” identificados por el Comité de los Derechos del Niño en el texto de la CIDN, y considerados *de facto* como rectores en la comprensión del contenido del tratado². Dichos principios se desprenden de los artículos 2, 3, 6 y 12, los cuales no sólo establecen un derecho en sí mismo, sino que también se toman en cuenta en la interpretación y respeto de todos los demás derechos³. Por consiguiente, es de esperar que conformen la base de todas las decisiones y actos del Estado vinculados con la infancia.

El principio por excelencia de la Convención es el *interés superior del niño en todos los asuntos que le conciernan* (consagrado por el artículo 3, y repetido en los artículos 9, 18, 20, y 21). Dándole especial relevancia, el Comité de los Derechos del Niño ha dedicado su Observación General n°14 a su aclaración. La fuerza de este concepto radica en asegurar el pleno y efectivo goce de los derechos reconocidos por

²El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes creado por la Convención para supervisar su aplicación. Sus trabajos tienen como objetivo orientar la interpretación del tratado y guiar a los países en su proceso de adecuación jurídica y producción de políticas públicas. Sus “Observaciones Generales” constituyen sus más emblemáticas publicaciones. Haciendo hincapié en un tema específico del texto de la CIDN, éstas buscan aportar elementos para la comprensión, la interpretación y la concreción del contenido seleccionado.

³ Véase la Observación General n°5 (2003): Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, en la cual el Comité reconoce explícitamente los artículos mencionados como principios generales, punto 12.

la CIDN y el desarrollo integral del niño. Debe ser un principio rector de todas las instituciones públicas y privadas, y resulta ser decisivo cuando los Estados están sopesando prioridades que se contraponen, como las consideraciones económicas a corto plazo y las decisiones de desarrollo a largo plazo.

El principio de no-discriminación es un pilar fundamental de la filosofía de los derechos humanos. El artículo 2 de la Convención exige que los Estados respeten y garanticen los derechos de cada niño sujeto a su jurisdicción "sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales".

El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, descrito en el artículo 6 de la Convención establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados deben garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. La convención va más allá del derecho a la vida para adoptar una visión a largo plazo que contemple el desarrollo de los niños en su sentido más amplio⁴.

La libertad de expresión y derecho a ser escuchado: Considerándolo como disposición sin precedentes en un tratado de derechos humanos, el Comité precisa que este principio "pone de relieve la función del niño como participante activo en la promoción, la protección y vigilancia de sus derechos"⁵. Si bien carece de la plena autonomía del adulto, la Convención establece el derecho de todo niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, y en consecuencia que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño".

El conjunto de principios que acabamos de mencionar conforma los cimientos del enfoque "integral", y refleja con precisión el carácter multidimensional del desarrollo infantil. La noción "Protección Integral de los Derechos de la Infancia" constituye un salto cualitativo fundamental en la manera de considerar a los niños⁶. La raíz de este nuevo enfoque se plasma en una concepción holística del desarrollo del niño que abarca su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social. También conocida bajo la denominación *comprehensive approach*, esta teoría defiende una visión integral del desarrollo que se concibe desde entonces como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen. Este discurso reflejado mediante los

⁴ Véase el concepto de desarrollo holístico o integral explicado a continuación.

⁵ Observación General n°5 (2003), punto 12.

⁶ Además de la CIDN, tres instrumentos jurídicos de carácter internacional conforman la "doctrina de la protección integral": "las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil"; "las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes privados de libertad"; "Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil".

principios de la CIDN, se difundió gradualmente durante la última década hasta legitimarse como referencia obligada.

En síntesis, el enfoque de protección integral de derechos se instaure como un quiebre radical en el modo de concebir a la infancia. En primer lugar, la constituye como sujeto social. En este sentido, un efecto inmediato de la CIDN en el contexto histórico y político de su surgimiento fue situar a la infancia como un grupo social que requiere ser protegido. La “infancia” antes de la Convención era una suma imposible de fragmentos, porque en rigor, para el Estado no existía como colectivo. Al respecto Miguel Cillero Bruñol señala que “las leyes de menores, a diferencia de lo que aparentan, no se estructuran a partir de la legítima diferenciación jurídica entre adultos y no-adultos, sino en una radical separación de dos tipos de infancia: la que tiene sus derechos satisfechos debido a la protección familiar, y aquella que no los tiene. A los primeros no se les aplicarán las nuevas leyes, a los segundos, en cambio, se los protegerá y controlará su conducta a través de los mecanismos judiciales y administrativos creados por la Ley, que vienen a compensar las debilidades del sistema social y familiar”. En este contexto, el Estado regido por el sistema tutelar asumía una suerte de “patria potestad estatal” respecto de la infancia pobre y marginal. El mismo autor señala que las leyes de menores conformaban un poder adulto sobre los niños, en reemplazo de aquel que las leyes civiles entregan a los padres y que para ciertos grupos, no ejercen por encontrarse inhabilitados “moral o socialmente”. Como es de esperar, la presión de este poder se ejerció sobre los niños provenientes de las capas más pobres de la sociedad, y se transformó en un eficiente mecanismo de control muy próximo a los sistemas punitivos de encierro. Se trató, afirma Cilleros, de sustituir la autoridad patriarcal del padre, por la autoridad civil, representada preferentemente por el Juez de Menores, protagonista principal del nuevo sistema de tratamiento hacia la infancia que promovieron los Estados latinoamericanos desde comienzos del siglo XX (Cilleros Bruñol, 2000).

El enfoque que se desprende de la CIDN se opone a la segmentación de la infancia: allí radica la fuerza del enfoque “integral de protección”. Se pretende proteger sus derechos humanos, y aquellos que se desprenden de su particular vulnerabilidad por ser personas que están creciendo. En este sentido, el enfoque integral de protección de derechos abarca todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los niños. El carácter universal en el modo de concebir a la infancia constituye un verdadero programa de acción para los Estados que la ratifican. La interdependencia de los derechos exige su protección integral, debiendo evaluarse cualquier situación de vulneración, amenaza o restricción, desde la perspectiva de los efectos que producen sobre el conjunto de los derechos protegidos. De este modo, del carácter integral e interdependiente de los derechos consagrados por la CIDN, se deriva la necesidad de su protección integral, que es la aspiración fundamental que pretenden satisfacer los

nuevos códigos de la infancia y adolescencia que se han dictado en América Latina luego de la entrada en vigencia de la Convención (Cilleros Bruñol, 2000).

Los países latinoamericanos en el proceso de elaboración de la CIDN

En 1989, año en que se firma la CIDN, los países latinoamericanos se encontraban atravesando un lento proceso de desmantelamiento de las dictaduras militares. Su situación jurídica y normativa se alejaba en forma abismal del texto de la CIDN. Al respecto, Emilio García Méndez menciona que *“las legislaciones de menores en América Latina resultan absolutamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Internacional”* (García Méndez, 1997: 7). Por su parte, Alessandro BARATTA subraya que *“enorme era en América Latina, la distancia entre la situación real y la situación ideal de la niñez dibujada por la Convención y también por las constituciones de los países y muchas nuevas leyes de menores”* (Baratta, 1995: 19)

El rol de los países latinoamericanos durante el proceso de elaboración de la CIDN se caracterizó por ser más de seguidores que promotores. Sumado a esto, el tono del debate en curso enfatizaba en el “niño supra-nacional” que surgiría del seno del derecho internacional de la mano de una convención específica. En este contexto, se explica la distancia entre el texto de la Convención y las preocupaciones específicas de los países latinoamericanos, como por ejemplo el niño indígena (Dinechin, 2009: 39). F. PILOTTI señala que en el grupo de trabajo, sólo los países más desarrollados formaban un colectivo identificable, con una visión bastante clara de lo que querían diseñar: este grupo hacía reuniones previas para establecer su línea de discurso frente a los otros países. F. PILOTTI subraya el papel desempeñado por los Estados Unidos en este liderazgo. Nigel CANTWELL, observador de los trabajos preparatorios de la Convención, demuestra también que, inevitablemente, las conclusiones que procedieron de estos encuentros se vieron fuertemente influenciadas por el Norte (De Dinechin, 2009: 39).

Aún en este contexto, los países latinoamericanos participaron activamente del proceso de elaboración de la CIDN. Un ejemplo paradigmático es el papel que jugaron las ONG argentinas en la promoción del derecho a la identidad, en clara alusión a los niños apropiados durante la dictadura militar. Sin embargo, se destaca la ausencia de Chile, Paraguay, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador y República Dominicana en los debates previos a la sanción de la CIDN (Pilotti, 2000: 45)

A más de dos décadas de vigencia de la CIDN, el nivel de cumplimiento de los derechos de la infancia en Latinoamérica es muy heterogéneo. En relación con la adecuación normativa e institucional, se observa que los países han generado modos de protección de la niñez muy diferentes, y que atravesaron períodos de avances y retrocesos. Este aspecto se encuentra estrechamente vinculado con el contexto económico y la voluntad política de cada país por incorporar al enfoque de derechos para refundar la relación entre Estado e infancia.

En el proceso de aplicación del tratado internacional los Estados ocupan un lugar central. El cumplimiento efectivo de los derechos de los niños se encuentra atado indisolublemente a la voluntad política de cada gobierno (Pilotti, 2000). Paralelamente y desde la perspectiva de la integralidad, las nuevas leyes constituyen un llamado a actuar coordinadamente. Este aspecto es especialmente sensible en contextos de redefinición del rol del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y del mercado en la provisión de los servicios orientados a la niñez que no siempre se corresponde con la perspectiva de derechos. Por ello, la relación del Estado con la infancia resulta más del punto de equilibrio en las disputas institucionales producidas por la alteración de las reglas de juego que promueve la CIDN, que por una voluntad precisa por edificar un sistema de protección integral de los derechos de la infancia (Pilotti, 2000).

En síntesis, en términos generales los países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo a la elaboración de la CIDN en el marco de un proceso más amplio de reconstrucción democrática y fortalecimiento de los derechos de ciudadanía. Desde esta perspectiva, el contexto latinoamericano era favorable a la implementación de los principios de la CIDN. No obstante, la capacidad que éstos tuvieron para colocar en la agenda de debates las particularidades de la infancia latinoamericana fue limitada. Una vez firmada la CIDN y enfocados en los contextos nacionales, el desafío de adecuación normativa e institucional a los principios de la convención adquirió su auténtica e incommensurable dimensión.

Precisiones teóricas acerca de la protección integral

En el marco del derecho internacional, las convenciones constituyen una declaración de principios mediante las cuales los Estados asumen el compromiso y la voluntad de desarrollar acciones concretas para transformar una situación en el sentido que establece el acuerdo. El alcance efectivo de la CIDN “*se funda en un concepto de derecho utópico [o meta-derecho], un ideal que se debería lograr, pero que no resuelve la cuestión de la efectividad de la CIDN en países donde la condición de los niños puede ser dramática*” (Dinechin, 2009: 7).

Por ello, si bien la CIDN anunciaba un cambio radical de paradigma, este no estaba explicitado en su texto. En este sentido, el rol de las organizaciones internacionales, en especial el Comité de los Derechos del Niño, UNICEF y UNESCO, fue crucial.

El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de las Naciones Unidas encargado de vigilar el cumplimiento de los derechos establecidos en la CIDN. Asimismo, desempeña un papel sustancial en la traducción del tratado internacional a los contextos nacionales y en la precisión de conceptos neurálgicos. A mediados de la década del 2000, el Comité formuló recomendaciones claves para la interpretación de la Convención en la primera infancia. En 2004, en el marco de la celebración de un día de debate general dedicado al tema, se afirmó que *“la Convención sobre derechos de niños refleja un enfoque holístico respecto del desarrollo de la Primera Infancia basado en principios de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos”* (United Nations Committee on the Rights of the Child, 2004). Esta idea se profundiza en la Observación General N°7 denominada *“Realización de los Derechos del niño en la primera infancia”*. A través de este documento sin precedente para el grupo etéreo aludido, el Comité plantea que *“se insta a los Estados partes a que desarrollen estrategias con enfoque de derechos, multidimensionales y multisectoriales que promuevan un enfoque integral de sistema para las leyes y las políticas de desarrollo, y provean programas comprehensivos y continuos en el desarrollo de la Primera Infancia, tomando en cuenta la capacidad de evolución de los niños a la luz del artículo 5 de la Convención”*⁷.

La relevancia de la Observación General N° 7 radica en que a través de esta recomendación se pone de relieve la débil presencia de la primera infancia en la agenda de los países latinoamericanos. Esta observación constituye un llamamiento del Comité a priorizar a los niños más pequeños, y destinar recursos para desarrollar acciones concretas que atiendan el cumplimiento de sus derechos. Se destaca el punto 22 en donde *“se insta a los Estados partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida en la planificación y prestación de servicios. Éstos deberán basarse en un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de leyes y políticas para todos los niños de hasta 8 años de edad. Se necesita una estructura global de servicios, disposiciones y centros para la Primera Infancia, respaldada por sistemas de información y supervisión. Esos servicios globales se coordinarán con la asistencia ofrecida a los padres y respetarán plenamente sus responsabilidades, así como sus circunstancias y necesidades [...] Deberá también consultarse a los padres, que participarán en la planificación de servicios globales”*.

⁷ Véase la Observación General n°7 (2005): *“Realización de los derechos del niño en la primera infancia”* (punto 3)

Los avances en precisar el alcance de la CIDN se reflejaron en la preocupación por garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia en ocasión de otros hitos internacionales.

En la **Declaración Mundial sobre Educación para Todos** “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje” celebrada en la ciudad de Jomtien⁸, Tailandia, en 1990, se enfatizó en la importancia de desarrollar una atención particular hacia la Primera Infancia, a través de la incorporación del enfoque integral de protección en los programas de educación. En el segundo artículo “Perfilando la visión”, se señala que: *“satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una visión “ampliada” que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso.”* (UNESCO, 1990) La promoción de la *Integralidad* se sustenta en que *“la diversidad, la complejidad y el carácter cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos exigen ampliar y redefinir constantemente el alcance de la educación básica [...]”* (artículo 5).

“El aprendizaje empieza con el nacimiento” constituye la raíz del razonamiento: por primera vez, la educación deja de ser sinónimo de escolarización. Se llama a diseñar e implementar programas de mayor alcance, con el objetivo de ampliar los medios y recursos destinados a la educación básica y promoviendo el involucramiento de las familias y comunidades en el proceso.

La idea de *integralidad*, esbozada en la declaración de Jomtien se retoma en el año 2000 cuando la comunidad internacional se reúne nuevamente en el Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, Senegal. En la primera parte, titulada “Logros y Temas Pendiente”, el “Marco de Acción Regional” se propone consolidar los principales logros de “Educación para Todos”, alcanzados por la Región latinoamericana durante la década de los noventa. Entre ellos se destacan los avances importantes realizados en materia de cuidado de la Primera Infancia y de su educación, en particular en el período de 4 a 6 años. Al contrario, se subraya la *“Insuficiente atención al desarrollo integral de la Primera Infancia, en especial en los niños menores de 4 años.”* (UNESCO, 2000) Asimismo, en su segunda parte, el documento afirma que *“el aumento sostenido de recursos para el cuidado y desarrollo integral de los niños en su Primera Infancia es básico para garantizar los derechos de ciudadanía desde el nacimiento, asegurar mejores resultados en los aprendizajes futuros y la reducción de las desigualdades educativas y sociales”*. El enfoque promovido por el Marco de Dakar para lograr resultados es particularmente manifiesto en el siguiente párrafo:

“en este período de la vida es de enorme importancia la acción convergente y articulada de las instituciones que ofrecen servicios de salud, nutrición, educación y bienestar familiar; programas dirigidos a familias y comunidad; educación inicial, básica y alfabetización y educación de adultos”. Además, resulta de mayor importancia el desarrollo de *“procesos de monitoreo y evaluación de los servicios y programas dirigidos a la Primera Infancia”* para mejorar la calidad de las políticas implementadas.

Finalmente, las discusiones desarrolladas en estas Cumbres dieron lugar a la conceptualización de la *“Atención y Educación de la Primera Infancia”* (UNESCO-WCECCE, 2010). La AEPI abarca una gran pluralidad de temas y problemáticas, como lo muestra su definición: *“La atención y educación de la primera infancia sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños –incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria en contextos formales, no formales e informales.”* (Muñoz, 2012: 10). Sumado a la variedad de temas que requieren ser considerados en simultáneo, se insta a la articulación de los esfuerzos de todos los actores implicados con el bienestar de la infancia: organismos públicos, organismos de la sociedad civil, entidades privadas, comunidades y familias.

Respecto al rol de UNICEF como organismo promotor de la implementación de la CIDN, es conveniente recordar que durante la redacción del contenido de la CIDN, a fines de la década del '50, su labor se concentraba en colaborar con la reconstrucción de Europa luego de la II Guerra Mundial, especialmente en la reducción de la mortalidad infantil. En consecuencia, su participación en los debates preparatorios de la convención fue secundaria. No obstante, gradualmente se erigió como uno de los actores claves en el proceso de instalación de la CIDN como orientador de las políticas de infancia. En las últimas décadas, como resultado de una profunda reconfiguración de su misión institucional, las oficinas regionales y nacionales de este organismo adquirieron liderazgo en la promoción de políticas de protección de derechos. Este protagonismo se plasma en el texto mismo de la CIDN. En su artículo 45 le otorga a UNICEF un papel determinante en la formación de una auténtica red de cooperación internacional en materia de Infancia.

En el año 2008, a través de su estrategia de protección del niño, UNICEF afirma que *“está especialmente bien situada para influir en el marco normativo relativo a los niños mediante la reforma de la legislación, la elaboración de políticas y la puesta en marcha de iniciativas de establecimiento de normas”* (ECOSOC, 2008: 6).

Promueve un enfoque institucional sistémico de protección de la infancia, el cual se inspira de las experiencias nacionales y globales y de los conocimientos de la UNICEF al respecto. De tal modo, según UNICEF un Sistema de Protección *“comprende el*

conjunto de leyes, políticas, normas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales — especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia — para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido. Dichos sistemas forman parte de la red de protección social y se extienden más allá de ella. En lo relativo a la prevención, su objetivo incluye apoyar y fortalecer a las familias con objeto de reducir la exclusión social y el riesgo de separación, violencia y explotación. (ECOSOC, 2008: 9)

Con el propósito de avanzar en la aplicación del enfoque integral de protección de derechos, UNICEF ha confeccionado un documento en el que se ofrecen herramientas destinadas al uso de los Estados (UNICEF, 2009). Este “Toolkit” es una acción en curso y fue experimentado en siete países dentro de los cuales se destaca la participación de Guatemala. Este documento pretende guiar a los países en la creación y/o fortalecimiento de un sistema de protección.

Es así que la necesidad de edificar un sistema de protección integral de los derechos de los niños pequeños se basa en que las oportunidades con las que cuenta una persona para alcanzar el desarrollo de todo su potencial como individuo comienzan a definirse desde el momento en que ingresa al mundo. El entorno de los niños incide de manera crucial sobre el desarrollo actual y futuro de su cuerpo, su mente y su capacidad de aprender. En consecuencia, las privaciones económicas, afectivas, y la violencia durante los primeros años de vida producen daños en el desarrollo de las personas que en muchos casos son irreversibles (OREALC-UNESCO, 2004: 25).

Por lo dicho, el desarrollo de una red integral de políticas de protección se encuentra emparentado con la noción de sistema; entendiendo que este está compuesto por una serie de componentes organizados alrededor de un objetivo común que garantiza coherencia. Un sistema tiene la capacidad de incidir en un entorno interrelacionado. De este modo, se logra visibilizar que un niño forma parte de una sociedad, de una comunidad, de una familia, etc. y que todos estos ámbitos juegan un papel determinante en el desarrollo de su potencial. La noción de sistema favorece además el desarrollo de mecanismos de coordinación más eficientes, potencia sinergias y refuerza a los subsistemas que lo conforman; permite la búsqueda y despliegue de intervenciones de protección y abordaje a largo plazo en contraste con intervenciones puntuales de corte paliativo.

De este modo, la adecuación jurídica y el despliegue de acciones concretas para la construcción de un Sistema de Protección Integral de los Derechos del Niño, supone considerar los siguientes aspectos sustantivos presentes a lo largo del texto de la CIDN:

Universalidad y atención particular. En la declaración de los Derechos Humanos se menciona que “*todas las personas gozan de derechos igualitarios e*

inalienables”. Para el caso de la infancia, el enfoque integral introduce la necesidad de atender especialmente a los grupos de niños que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos. La Observación General N°5 señala que: “*Sean cuales fuesen sus circunstancias económicas, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos*” (United Nations Committee on the Rights of the Child, 2004). De este modo, se acopla la noción de universalidad y atención particular, con el fin de elaborar un enfoque sensible a las condiciones de vida de cada grupo de niños en función del nivel de cumplimiento de sus derechos. La atención particular es entendida como una estrategia para abordar y revertir las desigualdades existentes. La integralidad conlleva la construcción de un sistema complementario de políticas universales y programas más focalizados. Esta complementariedad es también el sentido dado al principio de no-discriminación, expuesto en el primer apartado.

Multidimensionalidad e intersectorialidad. La CIDN expresa el encuentro y el intercambio entre numerosas disciplinas y áreas de intervención, lo cual se traduce en la diversidad, complementariedad e indivisibilidad de derechos. Las estrategias de protección de los derechos deben abarcar las múltiples dimensiones que supone el desarrollo infantil. Como es de esperar, estas no pueden ser abordadas por una sola entidad pública, de lo cual se desprende el principio de intersectorialidad de las políticas. La intersectorialidad se concibe como un medio para abordar la complejidad que deriva de la multiplicidad de dimensiones implicadas en la protección integral de derechos. Esta perspectiva supone el involucramiento de distintos actores e instituciones para dar respuesta a las necesidades que surgen de un enfoque multidimensional del desarrollo infantil. Por ello, un sistema integral debería abarcar a todos los actores e instituciones implicados en el bienestar de la infancia. Al fin y al cabo, la intersectorialidad se entiende como la raíz de un sistema integral, ya que busca la construcción de una visión común y compartida entre los distintos actores involucrados. Adoptar una visión sistémica tiene como mayor ventaja la disminución de las duplicaciones que surgen del diseño de programas totalmente verticales y elaborados de manera aislada. Al contrario, tiende a generar sinergias entre los servicios vinculados con el desarrollo infantil.

Corresponsabilidad. La noción de corresponsabilidad dimana del principio de solidaridad planteado por el artículo 5 de la CIDN. Éste significa que la concepción del niño como sujeto de derechos descansa en la triple responsabilidad “Estado-Familia-Comunidad”, para garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos de la infancia. Para ser efectiva, la corresponsabilidad llama al desarrollo de mecanismos de participación democrática para favorecer el desarrollo de puntos de encuentro entre el mundo adulto y los niños.

Desde esta perspectiva se destaca que una política integral debe abarcar la totalidad del entorno en que viven los niños, tratando de generar condiciones favorables para su desarrollo. Daniel O'DONNELL afirma “[la CIDN] es un instrumento que no concibe al niño como ser autónomo desvinculado del entorno familiar, sino que insiste sobre la importancia de la familia para el niño. Uno de los aspectos menos comentados de la Convención es su contribución al desarrollo de los derechos fundamentales de la familia, frente a la sociedad y al Estado.” (O'Donnell, 2004)

El concepto de corresponsabilidad insta a las familias como el entorno privilegiado de su desarrollo y por ello promueve la implementación de programas y políticas sociales orientadas a su fortalecimiento. En este marco, la sociedad y el Estado asumen una responsabilidad subsidiaria, para que cuando no se garantice la protección de los niños, presten asistencia adecuada a los padres para el desempeño de sus funciones. De este modo, la dinámica entre la familia, Estado y niños gira sobre tres ejes: los deberes del Estado hacia el niño, los deberes de la familia hacia los niños y las obligaciones del Estado hacia la familia.

Un gran ausente en la noción de corresponsabilidad que se desprende del texto de la Convención es el sector privado. Eduardo BUSTELO (2007) subraya y denuncia esta carencia, resaltando el papel cada vez más relevante del sector privado en temas cruciales como la educación, los derechos a la salud y el área materno-infantil, e incluso en la seguridad social. En este marco, Bustelo menciona que la labor de la CIDN quedó inconclusa al enfocar exclusivamente en las responsabilidades del Estado frente a la infancia.

Exigibilidad de los derechos. Al ratificar los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los Estados asumen *de facto* la obligación de rendir cuentas sobre su aplicación ante todos los ciudadanos. Por esta razón, la CIDN promueve la creación de mecanismos de exigibilidad para asegurar la protección efectiva de los derechos que allí se establecen. Dichos mecanismos conforman instancias de vigilancia, difusión y seguimiento de la CIDN orientados a reforzar el compromiso del conjunto de la sociedad con el cumplimiento de los derechos del niño y particularmente al Estado en su rol de garante. En relación con los derechos sociales, la noción de exigibilidad constituye un llamado a los Estados para desarrollar acciones concretas que busquen alcanzar el goce de los derechos.

Aproximación a los avances realizados en la construcción de Sistemas de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia: una propuesta metodológica

Al firmar y ratificar la CIDN, los Estados nacionales asumen el compromiso y expresan su voluntad de desarrollar acciones concretas conformes al espíritu del tratado. En consecuencia, la adhesión a la convención desencadena un proceso de

transformación de los sistemas jurídicos internos, e impulsa la actuación del Estado a través de políticas públicas destinadas a garantizar el goce de los derechos a todos los niños.

¿Cómo dar cuenta del momento en que se encuentra cada país dentro del proceso de incorporación de los principios de la CIDN como organizadores centrales del vínculo entre Estado e Infancia? El propósito de este apartado es presentar algunos de los ejes en torno a los cuales se estructura este vínculo y los aspectos que gradualmente deberían ir transformándose durante el proceso de incorporación de los principios de la CIDN. Se trata de ofrecer algunas primeras claves para orientar investigaciones empíricas de mayor profundidad a través de las cuales comprender la presencia efectiva de la CIDN en los países de la región.

La referencia fundamental es el marco normativo de cada país (dimensión 1) y las principales políticas orientadas a la primera infancia (dimensión 2). Esta información se encuentra disponible en el Sistema de Información sobre Primera Infancia (SIPI). Se parte del supuesto de que en los textos de las normativas y las políticas se plasma la voluntad y el modo escogido para intervenir sobre la situación en que viven los niños pequeños.

Dimensión 1: Configuración del entramado de protección sustentado en los derechos de la infancia

Sub-dimensiones	Variables	Indicadores
CIDN y otros tratados internacionales de carácter vinculante	Ratificación de tratados sobre derechos de la infancia	<p>¿Además de la CIDN, el Estado ratificó?</p> <ul style="list-style-type: none"> - el protocolo sobre conflictos armados - el protocolo explotación sexual - el Convenio de la OIT
Normativas internas	Adecuación de la normativa para la introducción de la CIDN en el sistema jurídico nacional	<p>(2) ¿Cuál es el rango dado a la CIDN en la jerarquía jurídica?</p> <ul style="list-style-type: none"> a) supra-constitucional b) constitucional c) Supra legal d) Legal <p>(3) ¿Cuál es el nivel de avance en la adopción de leyes de protección integral?</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Existe una ley de protección previa a la ratificación de la CIDN b) Existe una ley (o código) de protección posterior c) El país no tiene ley de protección integral ni código o estatuto de la niñez.
	Referencia a los principios generales de la CIDN	<p>(4) ¿La ley de protección hace referencia a los principios generales enunciados por la CIDN?</p> <ul style="list-style-type: none"> Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo Derecho a la no discriminación Interés superior del niño Derecho a expresarse y ser escuchado
Políticas públicas	Elaboración de políticas públicas integrales en cumplimiento de la normativa	<p>(5) ¿Se constata cierta consonancia entre el diseño de las políticas y la ley?</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Existe una normativa de protección integral pero no existe una política correspondiente b) No existe una normativa de protección integral, pero existe una política integral c) Existe una normativa y una política correspondiente
		<p>(6) ¿Cómo se caracteriza el nivel de integración en el diseño de las políticas?</p> <ul style="list-style-type: none"> a) se conforma un Sistema de protección integral b) existen planes o programas conformados por subprogramas o componentes sectoriales específicos c) Existen programas sectoriales compartimentados

Ratificación de tratados relacionados con la protección de los derechos de la infancia. La CIDN se relaciona estrechamente con otros tratados internacionales, cuya aplicación es de primera importancia para garantizar el goce de los derechos de los niños. Por este motivo, resulta interesante observar si los países han ratificado los instrumentos jurídicos posteriores a la CIDN que reforzaron sus compromisos hacia la protección de la infancia, en particular los dos protocolos facultativos de la CIDN adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000. El primero de ellos remite a la participación de los niños en los conflictos armados, mientras que el segundo concierne la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Por otra parte, se observa la adhesión al Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, en vigor desde

el año 2000⁹, ya que profundiza los artículos de la CIDN respecto de la lucha contra el trabajo de los niños.

Adecuación de la normativa para la introducción de la CIDN en el sistema jurídico nacional. Esta segunda subdimensión hace hincapié en el proceso de integración de la Convención al derecho interno de los distintos países. El punto de partida consiste en observar su posicionamiento jurídico (indicador 2). Cuando el país otorga rango *supra-constitucional* a la Convención supone que esta se antepone a la ley suprema, al darle rango *constitucional* la convención tiene igual valor jurídico que la constitución, si es *supra-legal* la Convención prevalece cuando una ley entra en contradicción con sus principios y si es *legal* la Convención tiene el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria del país. Además del rol simbólico, desde la perspectiva de la exigibilidad el rango otorgado a la Convención tiene consecuencias jurídicas sustantivas.

El paso siguiente hacia la inserción de la CIDN en el ordenamiento jurídico de cada país es la promulgación de nuevas normativas que rigen la protección de los derechos del niño directamente inspiradas en los principios del tratado internacional (indicador 3). En otros términos, se trata de evidenciar en qué medida el país avanzó en desplazar la legislación fundada en el paradigma tutelar a través de la adopción del paradigma de derechos que promueve la CIDN. Este constituye una etapa sustantiva en la efectivización de la CIDN, en el que se la interpreta y se establecen las bases para la creación de un sistema integral de protección de derechos, su institucionalidad, procedimientos, reglas internas y se asignan recursos para lograrlo¹⁰.

Otro indicio para comprender el modo en que la CIDN inspiró las nuevas normativas es identificar la presencia explícita de los principios generales de la CIDN en su texto. Al respecto se propone observar si las leyes retoman el derecho a la no-discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y el derecho a la libertad de expresión y ser escuchado (indicador 4)¹¹.

Elaboración de políticas públicas integrales en cumplimiento de la normativa. Esta tercera subdimensión explora la instancia de pasaje entre la

⁹ Texto del convenio

http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312327,es:NO

¹⁰ Más información sobre la situación de cada país respecto a la promulgación de las Leyes o Códigos de Infancia inspiradas en los principios de la CIDN puede consultarse en el Dato Destacado del SIPI, Serie Itinerarios N°1 “La integración de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en los sistemas jurídicos nacionales” disponible en <http://www.sipi.siteal.org/publicaciones/543/itinerarios-la-integracion-de-la-convencion-internacional-sobre-los-derechos-del>

¹¹ Más información sobre la situación de cada país respecto a la referencia explícita a los principios generales de la CIDN en los textos de las Leyes y Códigos de Infancia puede consultarse en el Dato Destacado del SIPI, Serie Itinerarios N°2 “Los principios generales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en las Leyes y Códigos de Infancia” disponible en <http://www.sipi.siteal.org/publicaciones/547/itinerarios-los-principios-generales-de-la-convencion-internacional-de-los>

normativa y las políticas. Su propósito es destacar la existencia de políticas acordes a la Ley o Código de Infancia (indicador 5) y su correspondencia, o por el contrario, el desfase entre los principios establecidos en la normativa y las políticas orientadas a la primera infancia (indicador 6). Llegado este punto, resulta relevante poner de relieve el grado de consolidación de las políticas orientadas a la primera infancia. Hay países en donde si bien cuentan con una ley que establece la creación de un sistema integral de protección no se observa una estrategia global de protección de la primera infancia, sino una sumatoria de programas fragmentarios y compartimentados con escasa articulación. En el otro extremo, hay países que si bien no cuentan con una Ley de Infancia en sintonía con la CIDN cuentan con una política central inspirada en el enfoque integral de protección. Por último, hay países en donde se observa que el nivel de desarrollo de sus políticas orientadas a la primera infancia es acorde a lo que establecen en su normativa interna.

Dimensión 2: Componentes de la integralidad en las políticas dirigidas a la Primera Infancia

VARIABLES	INDICADORES
Universalidad / Atención particular	(1) ¿Cuál es el alcance de la política? a) Abordaje universal b) Orientación a grupos de atención prioritaria c) Combinación de un abordaje universal con enfatización de grupos vulnerables
Arraigamiento de la política en la sociedad	(2) ¿Cuál es la población objetivo? (distinguiendo grados de amplitud) a) Niños b) Familias c) Comunidad
	(3) ¿Se desarrolló una alianza Sociedad Civil – Estado en el proceso de implementación de la política?
Multidimensionalidad / unidimensionalidad	(4) ¿Se hace mención de los grupos de derechos siguientes? a) Derechos y libertades civiles b) Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él c) Derechos a la Salud d) Derechos a la Educación e) Derechos a medidas especiales de protección y reparación para grupos vulnerables
Intersectorialidad y coordinación / sectorialidad	(5) ¿Cuál es el nivel de coordinación de la política? a) Coordinación por una instancia nacional de coordinación (presidencia, secretaría de la niñez) b) Participación de varios ministerios sin instancia formal de coordinación c) Involucramiento de un solo ministerio
Descentralización / centralización en el proceso de implementación	(6) ¿Cuál es el nivel de dependencia de la política? a) Nacional b) Nacional y regional o provincial c) Nacional, regional y municipal
	(7) ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento? a) Internacional y nacional b) Nacional c) Nacional y sub-nacional
Consolidación de la institucionalidad	(8) ¿La intervención está prevista a largo plazo? a) Plazo indefinido b) plazo definido
Mecanismos de seguimiento	(9) ¿Se diseñó un mecanismo de monitoreo? a) Evaluación Externa e Interna b) Evaluación externa c) Evaluación interna d) No se evalúa o no se hace mención
	(10) ¿En qué medida se cumple el artículo 44 de la CIDN sobre la entrega de informes Comité internacional de los derechos del niño Número de informes entregados al Comité

El propósito de esta segunda dimensión es poner de relieve algunos elementos constitutivos del enfoque de protección integral de derechos para caracterizar en qué medida las políticas orientadas a la primera infancia tuvieron presente estos ejes durante el proceso de su diseño e implementación. Conforme a la población objetivo de este cuaderno y basándose en las informaciones del SIPI, esta propuesta se elaboró con base en una selección de las principales políticas actualmente vigentes en los países de la región¹².

¹² No todos los países han desarrollado políticas exclusivamente destinadas a la primera infancia.

Universalidad y atención particular. El principio de universalidad es uno de los aspectos más significativos del enfoque de protección integral de derechos que promueve la CIDN para orientar el diseño de las políticas orientadas a este grupo poblacional. Se trata de construir un sistema de protección integral de todos los derechos de todos los niños. No obstante, la CIDN reconoce que hay grupos de niños que crecen en contextos en donde sus derechos se encuentran seriamente comprometidos. Desde esta perspectiva, el enfoque de protección integral de derechos se expresa en la capacidad de las políticas para equilibrar ambas consideraciones, en tanto estos se complementan, porque en definitiva, mediante la adopción de medidas especiales se busca equilibrar el alcance universal de los derechos (indicador 1).

Arraigamiento de la política en la sociedad civil. Esta segunda subdimensión permite un acercamiento a la noción de corresponsabilidad. En este caso, se busca identificar el lugar que la política asigna a la sociedad civil, la familia y la comunidad (indicadores 2 y 3). De este modo pone en evidencia la articulación de acciones entre los distintos actores capaces de incidir directamente en la vigilancia y cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, durante las distintas etapas de elaboración y/o implementación de las políticas y programas.

Multidimensionalidad / unidimensionalidad. El enfoque de protección integral de derechos promueve la concepción holística del desarrollo de los niños, lo cual se expresa en el carácter multidimensional e interdependiente de los derechos. Desde esta perspectiva, es esperable que a medida que las políticas orientadas a la primera infancia se guíen por los principios de la CIDN tiendan a abarcar una cantidad de derechos cada vez mayor¹³ (indicador 4).

Intersectorialidad y coordinación / sectorialidad. La incorporación del enfoque de protección integral de derechos al ciclo de políticas públicas conlleva un esfuerzo por consolidar institucionalmente las acciones orientadas a la primera infancia para articular el trabajo conjunto entre las diferentes áreas del Estado. Es así que la construcción de un Sistema de Protección Integral de Derechos constituye la expresión más acabada de la institucionalidad que promueve la CIDN. En el extremo opuesto, se encuentran las políticas sectoriales, encabezadas por un único organismo (indicador 5).

Descentralización / centralización en el proceso de implementación. La flexibilidad y capacidad de las políticas para adaptarse a los contextos locales constituye un aspecto relevante del enfoque de protección integral de derechos,

¹³ Para facilitar la lectura y la comprensión de la CIDN, se suele clasificar los derechos del niño en distintos grupos temáticos. El SIPI usa las categorías siguientes: Derechos y libertades civiles, Derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y recibir un trato adecuado en él, Derechos a la salud, Derechos a la educación, Derechos a medidas especiales de protección y de reparación hacia grupos vulnerables.

especialmente en países extensos y culturalmente diversos (indicador 6). Este punto se relaciona estrechamente con la fuente de financiamiento de las políticas (indicador 7).

Consolidación de las instituciones. La construcción de un Sistema de Protección Integral de Derechos requiere necesariamente del trabajo conjunto y sostenido de todos los actores involucrados con el bienestar de la infancia a lo largo del tiempo. Desde esta perspectiva, el enfoque de protección integral promueve la implementación de políticas por plazo indeterminado, que aspiren a su legitimación y mejoramiento permanente (indicador 8).

Mecanismos de seguimiento. Los mecanismos de seguimiento de las políticas y del grado de incorporación de la CIDN constituyen una práctica imprescindible para la acumulación de aprendizajes y posteriores ajustes de las intervenciones orientadas a la construcción de un sistema de protección integral de derechos. Por ello, se propone la observación de los mecanismos de seguimiento previstos durante el diseño de las políticas (indicador 9) y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte ante el Comité Internacional de los Derechos del Niño (indicador 10).

A modo de cierre

La adopción de la Convención abrió un nuevo capítulo respecto de la protección de los niños, promoviendo un salto cualitativo en su atención. Mientras el enfoque anterior se dirigía a poblaciones infantiles consideradas como problemáticas para la sociedad, la perspectiva integral hace alusión a una única infancia defendiendo una visión holística del desarrollo de los niños. Buscar entender lo que implica la noción de protección integral y cómo se ha desarrollado en la región latinoamericana, constituyó la raíz de este trabajo. El recorrido teórico seguido nos permitió enfatizar el carácter multidimensional de la noción y los requisitos fundamentales para su implementación. Entre otros aspectos, recordamos la necesidad de adoptar bases normativas claras y un marco institucional correspondiente. Asimismo, se requiere favorecer el involucramiento de una gran diversidad de actores buscando establecer una cooperación multisectorial eficaz, y promover la asociación de la sociedad civil a lo largo del proceso de diseño y aplicación de las políticas de protección. Para ser sustentable, las estrategias de protección integral deben también contar con un sistema de seguimiento y evaluación. En definitiva, la experiencia de la integralidad se revela exitosa cuando se logra cierta sinergia entre sus distintas facetas. El resultado es la conformación de un sistema de protección de los derechos del niño.

Queda en evidencia que la región latino-americana ha avanzado sustantivamente en la adopción del enfoque integral. La propuesta metodológica presentada en el último capítulo busca, a través de la información brindada por el SIPI, observar las estrategias desarrolladas por los países, con el propósito de llegar a una caracterización de sus respectivas experiencias de la integralidad.

Este ejercicio no pretende evidenciar la aplicación concreta del enfoque integral, es decir afirmar o negar su efectividad en las prácticas cotidianas de protección de los niños. Su aplicación daría a conocer las intenciones y las estrategias definidas a través de las normativas y políticas consideradas como claves para el tema bajo estudio. En otros términos, esta metodología se interpreta como una etapa preliminar e invita a realizar un análisis empírico a fin de rastrear con más detalles los avances realizados en materia de protección integral de derechos en los distintos países.

BIBLIOGRAFÍA

BARATTA, A. (1995). “La niñez como arqueología del futuro”, y “Democracia del niño”, en *El Derecho y los Chicos*, BIANCHI, M C. (comp.), Espacio Editorial, Buenos Aires.

BELOFF, M. (1999). “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar.”

_____, (2005). “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”, Presentación en el IV seminario “Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el « Centre d’Etudes sur le Droit International et la Mondialisation », Université du Québec.

BUSTELO, E. S. (2007). *El recreo de la infancia*, siglo XXI editores.

CILLERO BRUÑOL, M. (2000). *Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva*

<http://byacom.net/amimetoca/wp-content/uploads/2012/08/miguel-cillero-brunol-de-la-proteccion-a-la-efectividad.pdf>

DE DINECHIN, P. (2009). *Les Droits de l’Enfant, Une fausse bonne idée ?* Col. Essai, Ed. du cygne, Paris.

ECOSOC, ONU. (2008). *UNICEF Child protection strategy*.

http://www.unicef.org/about/execboard/files/CPS_RefDoc_27May08.pdf

FLUKE, J, WULCZYN, F. (2010). *A concept note on child protection systems monitoring and evaluation*. Discussion paper. UNICEF.

GARCIA MENDEZ, E. (1997), *Derechos de la Infancia/Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*.

http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf

_____. (1992). *Del revés al derecho, la condición de la infancia en América latina. Bases para una reforma legislativa*, Galerma, Buenos Aires.

MUÑOZ, V. (2012). *Derechos desde el principio: atención y educación en la primera infancia*, Global campaign for Education.

<http://xarxa03santandreu.com/wp-content/uploads/2012/03/Realizaci%C3%B3n-de-los-derechos-en-la-primera-infancia.-UNICEF.pdf>

MUNRO, E. (2005). *Improving practice: child protection as a systems approach*. LSE Research Articles Online. London.

<http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000359/>

O'DONNELL, D. (s.f.). La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en Relación a la Familia

www.iin.oea.org/anales_xix.../Ponencia_Daniel_O_Donnell.doc

OREALC – UNESCO. (2004). Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, coordinado por UYAHARA Mami, Santiago de Chile.

PILOTTI, F. (2000). Globalización y convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto, OEA (Organización de los Estados Americanos), Unidad de desarrollo social y Educación, Washington.

http://www.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-1/pilotti_contexto-del-texto.pdf

REDLAMYC. (2009). Estudio de balance regional sobre la implementación de la convención sobre los derechos del niño en América latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación.

<http://www.ipifap.org/cein/infocreg.pdf>

SITEAL. (2009). Primera infancia en América latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado, informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina.

<http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>

UNESCO. (1990). Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Nueva York.

UNESCO. (2000). Marco de acción de Dakar, Foro Mundial sobre la Educación, 2000

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

_____. (2003) “Coordinación multisectorial de la primera infancia: lecciones para aprender. Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia”, por Soo-Hyang Choi n°9.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137394s.pdf>,

_____. (2010) Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). Documento Conceptual de la Conferencia.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187376s.pdf>

UNESCO-WCECCE. (2010). Atención y Educación de la Primera Infancia. Informe Regional. América Latina y el Caribe.

<http://observatorio.usbcali.edu.co/images/stories/documentos/doconsulta/internacional/atencioneducacionpinf.pdf>

UNICEF. (2009). Child protection systems. Mapping and assessing toolkit, Users' guide.

[http://www.unicef.org/protection/Mapping_and_Assessment_users_guide_Toolkit\(2\).pdf](http://www.unicef.org/protection/Mapping_and_Assessment_users_guide_Toolkit(2).pdf)

United Nations Committee on the Rights of the Child. (2003). Observación General n°5 “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 34° período de sesiones”.

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/8548333f77a8fc70c1256e1a003abfcc/\\$FILE/G0345517.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/8548333f77a8fc70c1256e1a003abfcc/$FILE/G0345517.pdf)

_____. (2004). Day of Discussion: Implementing Child Rights in Early Childhood. Recommendations. Ginebra.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/earlychildhood.pdf>

_____. (2005). Observación General n°7, “Realización de los derechos de niño en la primera infancia”, Ginebra.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1_sp.pdf

Los documentos jurídicos y políticos de los 19 países consultados para realizar este trabajo se encuentran accesibles en www.sipi-siteal.org

ANEXOS

Anexo 1: Principal normativa sobre derechos del niño por país

Argentina	Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061/2005)
Bolivia	Código del niño, niña y adolescente”(Ley N° 2.026/1999)
Brasil	Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley N° 8.069/1990)
Chile	Chile Crece Contigo (Ley N° 20.379/2009)
Colombia	Ley de Atención Integral a la Primera Infancia (Ley N° 1.295/2009)
Costa Rica	Código de Niñez y Adolescencia (Ley N° 7.739/1998)
Cuba	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 16/1978)
Ecuador	Código de la Niñez y Adolescencia (2002)
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (Decreto Legislativo N° 839/2009)
Guatemala	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)(Decreto N° 27/2003)
Honduras	Código de la niñez y adolescencia (Decreto N° 73/1996)
México	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
Nicaragua	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 287/1998)
Panamá	Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) (Decreto Ejecutivo N° 201/1990)
Paraguay	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1.680/2001)
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27.337/2000)
República Dominicana	Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 136/2003)
Uruguay	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 17.823/2004)
Venezuela	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) (Ley N° 5.859, 2007)

Anexo 2: selección de políticas de protección de derechos por país

	Política propuesta para la realización del ejercicio	¿Está dirigida a la primera infancia?
Argentina	Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años" (2005)	si
Bolivia	Programa multisectorial desnutrición cero (2007)	si
Brasil	Plan Nacional para la Primera Infancia (2011)	si
Chile	Sub - sistema de protección integral Chile Crece Contigo (2006)	si
Colombia	Política de Atención Integral a la Primera Infancia (2007)	si
Costa Rica	Programa de Atención y Protección Especial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	no
Cuba	Programa "Educa a tu hijo" (1992)	si
Ecuador	Proyecto Alimentario Nutricional Integral (PANI) (2009)	si
El Salvador	Política "Centros de Desarrollo Integral"	si
Guatemala	Programa de centros de atención integral	no
Honduras	Programa ampliado de inmunizaciones	si
México	Seguro popular	no
Nicaragua	Política Nacional de Primera Infancia "Amor por los más chiquitos y las más chiquitas" (2011)	si
Panamá	Plan de atención integral a la primera infancia (2005)	si
Paraguay	Programa alimentario nutricional integral (2005)	si
Perú	Programa "Cuna más" (2012)	si
República Dominicana	Programa solidaridad (2005)	no
Uruguay	Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia) (2005)	si
Venezuela	Programa nacional de atención integral del niño, niña y adolescente	no