



NACIONES UNIDAS

CEPAL

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Desarrollo social



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

BIENES PÚBLICOS REGIONALES PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA: LINEAMIENTOS COMUNES, GARANTÍAS MÍNIMAS Y PROTOCOLOS REGIONALES

Margarita Griesbach Guízar

Este documento fue preparado por Margarita Griesbach Guízar, consultora de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México, bajo la coordinación de Humberto Soto de la Rosa, funcionario de la misma Unidad, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: "Cooperación o integración: Invirtiendo en bienes públicos regionales". Se agradecen los comentarios de las funcionarias de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, Aída Argüello y Adriana Marcela Velásquez, así como el apoyo de María Teresa Álvarez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	7
SÍNTESIS	9
INTRODUCCIÓN	17
I. EJE PRIMERO: LINEAMIENTOS JURÍDICO-CONCEPTUALES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES Y, EN PARTICULAR, LA PRIMERA INFANCIA	19
A. LINEAMIENTO PRIMERO: EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO	19
B. LINEAMIENTO SEGUNDO: LA OBLIGACIÓN REFORZADA DEL ESTADO FRENTE A LA INFANCIA.....	20
1. Garantizar un Estado útil para la infancia.....	21
2. Garantizar asistencia y representación suficiente y adecuada para el ejercicio de sus derechos.....	22
3. Garantizar el carácter integral en la atención y protección de sus derechos	22
C. LINEAMIENTO TERCERO: LA DEBIDA DILIGENCIA EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES REFORZADAS DEL ESTADO HACIA LA INFANCIA	23
D. LINEAMIENTO CUARTO: LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	24
E. LINEAMIENTO QUINTO: LA AUTONOMÍA PROGRESIVA Y LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA INFANCIA.....	24
F. LINEAMIENTO SEXTO: LOS ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA CONSOLIDAR UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA PRIMERA INFANCIA.....	26
II. EJE SEGUNDO: LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES NECESARIOS PARA GARANTIZAR EL RESPETO A LOS DERECHOS DE TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES	27
A. LINEAMIENTO PRIMERO: LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA COMO PARTE INTEGRAL DE UNA POLÍTICA DE NACIÓN HACIA TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES	27
B. LINEAMIENTO SEGUNDO: EL ESTABLECIMIENTO DE UN ÓRGANO PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y SUS FUNCIONES	28
1. Promoción de un Estado respetuoso y efectivo con relación a los derechos de la infancia.....	30
2. Promoción de un Estado articulado en sus acciones con respecto a la infancia	31
3. Promoción de articulación con la sociedad civil y otros actores ciudadanos	31
4. Promoción de articulación con órganos internacionales.....	31
5. Promoción de acciones nacionales.....	32

6.	Recopilación y análisis especializado de la información relevante sobre la infancia.....	32
7.	Concentración y resguardo de datos para la protección de niños	32
8.	Investigación especializada en temas de relevancia para la infancia	33
9.	Difusión independiente de información sobre la infancia	33
10.	Difusión sobre la opinión infantil	33
C.	LINEAMIENTO TERCERO: EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN ESPECIAL Y SUS FUNCIONES.....	33
1.	Representación para efectos de la protección y restitución de derechos del niño, la niña o el adolescente	35
2.	Ejercer la tutela de niños, niñas y adolescentes por parte del Estado	35
3.	Articular servicios de protección y restitución	36
4.	Emitir opiniones especializadas para la restitución de los derechos de niños y niñas que lo requieran	36
D.	LINEAMIENTO CUARTO: CARACTERÍSTICAS REQUERIDAS TANTO PARA LOS ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN COMO PARA LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL	37
1.	Independencia	37
2.	Institucionalidad.....	38
3.	Autoridad	39
E.	LINEAMIENTO QUINTO: ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS PRIMARIAS RELATIVAS A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)	40
1.	Acciones relativas a la tutela de los DESC	40
2.	Definición de mínimos indispensables	41
III.	EJE TERCERO: LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.....	43
A.	LINEAMIENTO PRIMERO: POLÍTICA INTEGRAL COMO REQUISITO INDISPENSABLE EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	43
1.	La protección integral del niño y la niña en el marco de atención integral a la primera infancia	45
2.	Participación infantil en el marco de la atención integral a la primera infancia	46
3.	La familia como sujeto de la atención a la primera infancia	46
4.	La importancia de la comunidad en una política integral de atención a la primera infancia	47
B.	LINEAMIENTO SEGUNDO: CONTENIDOS Y ACTIVIDADES CURRICULARES MÍNIMAS PARA GARANTIZAR EL CARÁCTER INTEGRAL EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	47
1.	Fundamentación psicopedagógica	48
2.	Fundamentación neurológica.....	48
3.	El desarrollo de capacidades en la primera infancia	50
4.	Escenarios de aprendizaje y desarrollo como base de una política integral de atención a la primera infancia	51

C.	LINEAMIENTO TERCERO: REQUERIMIENTOS ESTRUCTURALES ADECUADOS EN UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	53
1.	Escuela transparente	53
2.	Baños seguros	54
3.	Juegos seguros	54
4.	Prioridad estética.....	54
5.	Apego a estándares nacionales de seguridad	55
D.	LINEAMIENTO CUARTO: REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS EN UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	55
1.	Protocolos de intervención.....	55
2.	Del personal en cada espacio de atención a la primera infancia	59
3.	Personal comunitario en el centro.....	60
4.	Programación por niño.....	61
E.	LINEAMIENTO QUINTO: FORMACIÓN DEL PERSONAL PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.....	61
1.	Estrategia para la formación profesional	61
2.	Formación virtual aplicada	62
3.	Programa de estímulos y accesibilidad para la formación profesional	62
4.	Actualización virtual permanente	63
5.	Mantenimiento del programa de estímulos para la formación profesional.....	63
6.	Contenidos mínimos para la formación de personal.....	64
F.	LINEAMIENTO SEXTO: PLAN DE SOSTENIBILIDAD PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.....	66
1.	La inversión social	66
2.	Mobilización y diversificación de recursos	67
3.	Readjudicación de gastos actuales	68
4.	Implementación gradual como parte de la estrategia de sostenibilidad de la política.....	69
G.	LINEAMIENTO SÉPTIMO: ANDAMIAJE PARA LA ORIENTACIÓN NACIONAL Y OPERACIÓN LOCAL	69
1.	Características generales.....	70
2.	Instancias y funciones.....	70
H.	LINEAMIENTO OCTAVO: ESTABLECIMIENTO DE UN PISO MÍNIMO DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA.....	72
1.	Alcance universal a servicios básicos definidos regionalmente	72
2.	Eliminación progresiva de la pobreza infantil	73
3.	Universalización de acceso a centros de cuidado infantil para los menores de tres años.....	73
4.	Nivel mínimo de acceso para los niños de cuatro años.....	73
5.	Nivel mínimo de formación para todo el personal.....	73
6.	Personal con educación y formación adecuada.....	73
7.	Proporción mínima de personal-niños	73
8.	Nivel mínimo de financiación pública.....	74

9. Licencias de paternidad/maternidad más largas, intransferibles y pagadas por el Estado	74
IV. CONSIDERACIONES PARA UNA POLÍTICA REGIONAL	75
A. GARANTÍAS REGIONALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA	75
1. Garantía de búsqueda y detección.....	75
2. Garantía de diagnóstico especializado e individualizado	76
3. Garantía de ejercicio ininterrumpido de derechos	76
4. Garantía de convivencia familiar o con seres queridos.....	76
5. Garantía de repatriación segura	76
6. Garantía de restitución de derechos	76
7. Garantía de no volver a victimizar	76
B. PROTOCOLOS REGIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA	77
1. Capacitación regional	77
2. Definición de elementos indispensables para la protección y atención de niños y niñas.....	77
3. Estándares regionales para procedimientos de intervención en temas específicos	77
4. Análisis y desarrollo regional	77
C. FORMACIÓN REGIONAL PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	77
V. CONCLUSIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	81
ANEXOS	83
I ESTRUCTURA DEL MODELO ECOLÓGICO DEL DESARROLLO	83
II DEFINICIONES DE LAS ÁREAS BÁSICAS DE ESTIMULACIÓN PROPUESTAS	87
III DEFINICIONES DE LOS ESCENARIOS DE APRENDIZAJE PROPUESTOS	92

RESUMEN

El presente documento parte del reconocimiento de que toda acción pública hacia la primera infancia se desenvuelve en el marco de la obligación del Estado con respecto a los derechos del niño. Dicha obligación del Estado se produce en dos dimensiones: brindar servicios necesarios para el ejercicio de derechos y actuar como garante de los derechos del niño. El cumplimiento de ambas dimensiones en la obligación del Estado implica el desarrollo de programas y servicios especializados para la primera infancia, así como esfuerzos nacionales disponibles para todo niño, niña o adolescente.

En particular, en el texto se resaltan tres funciones generales indispensables del Estado: a) la promoción y defensa de derechos; b) la creación de un sistema de protección especial, y c) el establecimiento de garantías primarias con relación a los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia. Dichas funciones son aplicables para todo niño, niña o adolescente y tienen importantes implicaciones para el diseño institucional.

En el documento se destaca que es en el marco de dichas funciones generales en el que un programa especializado para la atención integral a la primera infancia puede desarrollarse en cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a los derechos de la infancia.

Con relación a las acciones especializadas necesarias para la atención a la primera infancia, el presente texto sugiere lineamientos mínimos que recogen componentes básicos del carácter integral, como la participación infantil, la familia y la comunidad. Se considera para ello la necesaria fundamentación de acciones y contenidos con base en el desarrollo humano y neurológico. Posteriormente, se plantea una serie de lineamientos administrativos.

Finalmente, en el documento se establece que la complejidad de estos esfuerzos requiere desarrollarse en el marco de planes nacionales para la formación profesional y la sostenibilidad de los servicios brindados.

SÍNTESIS

En el marco del proyecto de cooperación técnica CEPAL-GIZ: “Integración regional e inversión en bienes públicos regionales” para el contexto centroamericano, que tiene como base la necesidad de generar bienes y servicios públicos regionales, que puedan contribuir a un desarrollo más integrado de la región, se desarrolla una serie de lineamientos (en tres ejes) de carácter jurídico-conceptuales, organizacionales y programáticos para la atención integral en primera infancia, enfocados a la posibilidad de consolidarlos como bienes públicos regionales.

El eje de lineamientos jurídico-conceptuales plantea como premisa el hecho de que la creación de acciones para la atención integral a la primera infancia parte de una obligación reforzada del Estado frente a ésta y sus derechos, lo que se justifica a partir de las garantías establecidas en las cartas constitucionales y en la firma de acuerdos internacionales sobre derechos de la infancia. En este sentido, se requiere de armonizar las leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos a conceptos unificados que tengan concordancia con los referidos acuerdos internacionales y nacionales, así como con las legislaciones establecidas por los países en materia de atención a la primera infancia.

Un primer concepto a considerar es el principio del interés superior del niño, punto de partida de las obligaciones del Estado frente a la infancia, y que se define como el eje rector de toda acción pública frente a la infancia y que en particular se manifiesta caracterizando dicha acción pública como integral, basada en el conjunto completo de los derechos del niño y marcada como una obligación de carácter reforzado.

Si bien las primeras implicaciones de la obligación del Estado bajo el principio del interés superior del niño han sido ampliamente incorporadas en los propósitos de sendos esfuerzos a favor de la primera infancia, ha sido en menor grado implementada en la práctica, siendo que dicha obligación estatal debiera tener un carácter reforzado frente a los derechos de la infancia, con por lo menos tres obligaciones específicas para con la niñez:

- 1) Garantizar un Estado útil para la infancia;
- 2) Garantizar asistencia y representación suficiente y adecuada para el ejercicio de derechos, y
- 3) Garantizar la integración en la atención y protección de derechos.

Estas obligaciones específicas se sintetizan en un concepto: una doble obligación como proveedor de servicios públicos adecuados y como garante del ejercicio de derechos.

La doble obligación del Estado frente a la infancia se encuentra presente de manera transversal en todos los supuestos implícitos en la debida diligencia reconocida por el derecho internacional como el alcance de la obligación de un Estado frente a los derechos humanos. En este sentido, el Estado tiene una obligación reforzada frente a la prevención, protección y la restitución de derechos del niño, niña o adolescente.

Pero el derecho del niño no sólo se caracteriza por generar obligaciones de carácter reforzado. Desde el reconocimiento del carácter integral de los derechos del niño y su necesaria proyección a futuro (parte de la definición del interés superior del niño), los derechos económicos, sociales y culturales o llamados DESC, cobran particular relevancia, sobre todo durante la primera infancia, derechos como la alimentación, forman parte indispensable del sano desarrollo de manera especialmente sensible. De tal

suerte, la obligación del Estado frente a los derechos de la infancia contiene implicaciones también con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y a su naturaleza progresiva.

Concretamente, los Estados adquieren obligaciones de brindar efecto útil y sentido práctico a la progresividad mediante dos elementos. Por una parte, los derechos del niño exigen el establecimiento de mínimos vitales indispensables para el desarrollo y la integridad vital del niño, niña o adolescente. Por otro lado, requieren de acciones específicas que garanticen la progresividad efectiva de dichos derechos. Estas acciones, nombradas como garantías primarias, implican la depuración legislativa, la no regresividad y planeación y transparencia entre otros.

La obligación del Estado frente a la infancia también se ve determinada por el principio de autonomía creciente y el derecho a la menor separación de la familia. Las implicaciones de estos dos elementos definen que es asimismo parte de la obligación del Estado la inclusión de la familia como sujeto sustantivo de toda política de infancia.

La armonización de los conceptos antes descritos en el marco jurídico puede ser considerada como bien público regional si se realiza de manera conjunta entre los países de una región como la centroamericana.

Un segundo eje de lineamientos con posibilidad de implementarse como bien público regional es el establecimiento común de los requerimientos estructurales para cumplir con las obligaciones de Estado frente a los derechos de la infancia.

De manera evidente, la caracterización de las obligaciones del Estado se refleja en sus necesidades estructurales. La obligación reforzada de actuar como proveedor de servicios necesarios para el ejercicio de derechos y como garante de dicho ejercicio requiere de cuerpos y funciones públicas específicas y diversas entre sí. El análisis de las obligaciones como proveedor y como garante arrojan que unas son de naturaleza particular a grupos específicos y otras de corte general aplicables para todo niño, niña o adolescente.

En el caso de las acciones para la atención integral de la primera infancia, es evidente que los servicios y programas de atención directa deben ser especializados en este grupo específico de la población. Sin embargo, las acciones necesarias para que el Estado pueda actuar como garante del ejercicio de los derechos de estos niños y niñas son obligadamente generales y aplicables para toda persona menor de 18 años.

Resulta también evidente, que es imposible dar cumplimiento cabal a los derechos de la primera infancia únicamente por medio de servicios de atención especializada. Es indispensable para el respeto a sus derechos, la capacidad Estatal de ser un garante efectivo de dicho ejercicio en el momento y en la medida necesarios.

Tres elementos de corte general son indispensables para cumplir con la obligación de carácter reforzado que emana frente a los derechos de la infancia. Son necesarios órganos nacionales de protección y defensa de derechos de la infancia, un sistema de protección especial a la infancia, y el establecimiento de garantías primarias con relación a los DESC de la infancia.

Los requerimientos estructurales pueden tomar formas muy diversas según la configuración y necesidades de cada Estado. Si bien las formas de éstos pueden variar, serán las funciones indispensables las que resulten determinantes en la capacidad estatal como garante de derechos.

Las funciones mínimas a ser cumplidas por los órganos nacionales de protección y defensa son:

- 1) Promoción de un Estado respetuoso y efectivo con relación a los derechos de la infancia.
- 2) Promoción de un Estado articulado en sus acciones con relación a la infancia.
- 3) Promoción de articulación con la sociedad civil y otros actores ciudadanos.
- 4) Promoción de articulación con órganos internacionales.
- 5) Promoción de acciones nacionales.
- 6) Recopilación y análisis especializado de la información relevante sobre la infancia.
- 7) Concentración y resguardo de datos para la protección de niños.
- 8) Investigación especializada en temas de relevancia para la infancia.
- 9) Difusión independiente de información sobre la infancia.
- 10) Difusión sobre la opinión infantil.

Por su parte, las funciones mínimas de un sistema de protección especial son:

- 1) Representación para efectos de la protección y restitución de derechos del niño, niña o adolescente.
- 2) Ejercer la tutela de niños, niñas y adolescentes por parte del Estado.
- 3) Articular servicios de protección y restitución.
- 4) Emitir opiniones especializadas para la restitución de los derechos de niños y niñas que lo requieran.

Si bien las formas o modelos institucionales pueden ser muy variados, es necesario resguardar algunas características institucionales requeridas para el cumplimiento de funciones. Estas características son: independencia, institucionalidad y autoridad.

El tercer elemento requerido para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado como garante del ejercicio de los derechos de la infancia es el establecimiento de garantías primarias con relación a los DESC de los niños, niñas o adolescentes. Específicamente, estas garantías se centran en dotar a estos derechos de tutela y progresividad efectiva. En este contexto, la primera tarea es dotar a los DESC del cuerpo necesario para ser tutelares en la práctica, y esta tarea implica acciones como:

- 1) Desglosar con base en la Convención de los Derechos del Niño, los contenidos de los DESC, aterrizando en obligaciones específicas implícitas en cada uno de ellos.
- 2) Hacer una revisión amplia de la legislación nacional, depurando y eliminando todo imperativo contrario a los derechos del niño y niña, así como insertando aquellas obligaciones definidas con relación a los DESC del niño y la niña.

- 3) Publicar un plan de avance hacia el cumplimiento progresivo de los DESC infantiles.
- 4) Incorporar en la legislación nacional la prohibición explícita de la regresividad de los DESC infantiles.
- 5) Establecer la obligación expresa de garantizar incrementos obligados en cada gestión presupuestal hasta obtener el grado satisfactorio estipulado como meta en el plan de progresividad de los DESC infantiles.
- 6) Explicitar en las diversas materias de política pública hacia la infancia los mínimos indispensables que deben cumplirse.

Asimismo, en aras de garantizar la progresividad efectiva, es necesaria, además de la incorporación de progresividad y no regresividad expresa en la ley, el establecimiento de los mínimos *vitales*. Estos mínimos constituyen la línea de base y punto de partida sobre el cual se deberá garantizar la progresividad.

Muchas naciones enfrentan áreas de desarrollo en los que no se encuentran cubiertos los mínimos indispensables para garantizar la integridad vital de los niños, niñas o adolescentes. Ante el hecho de que estas condiciones colocan al niño/a y su desarrollo en riesgo, el Estado debe actuar como lo hace ante toda situación de excepción y emergencia. Se propone, por tanto, que ante todo incumplimiento de los mínimos vitales, el Estado deberá desarrollar un plan de emergencia para atender y regularizar dicha situación.

Un tercer eje de lineamientos se enfoca a la posibilidad de definir las características específicas de los programas que implementen la atención integral a la primera infancia. En este sentido, gran parte de las características necesarias en la atención a la primera infancia se desprenden de su carácter integral y del reconocimiento de que no sólo constituye un elemento benéfico para el niño(a), sino que constituye su derecho. Este reconocimiento coloca entonces a la política integral como obligación del Estado y no como un mero beneficio para el niño y la niña.

Adicionalmente, es notable que la acción integral resulta también benéfica para el propio Estado obligado a proveerla. La acción articulada y complementaria presenta esquemas significativamente más eficientes y efectivos que la acción aislada por especialidad.

Ahora bien, es importante abundar en la definición misma de lo que constituye la atención integral. Un elemento fundamental en esta definición es que se trata de acciones compenetradas y no sólo de acciones complementarias. Las diversas especialidades que intervienen forman parte de una misma estrategia, logrando así no sólo la complementariedad, sino acciones que se potencian o catalizan unas a otras.

De igual manera, el carácter integral debe estar presente de manera transversal, desde el diseño de la política a nivel nacional, hasta la operación local y directa con el niño y la niña. Algunas consideraciones importantes en la definición del alcance de la política integral son:

- 1) La participación infantil que implica la definición de mecanismos y áreas de participación, así como la manera en que se toma en consideración la propia opinión del niño y la niña. La participación se incorpora como derecho que ejerce el niño y la niña, y como elemento pedagógico abonando a la formación de habilidades para la participación.

- 2) La familia como sujeto de la atención a la primera infancia. La familia se encuentra transversalmente presente en la atención integral, siendo parte sustantiva y no sólo adjetiva de las acciones para la primera infancia.
- 3) La comunidad como un actor incorporado a la atención para la primera infancia. Su participación es como escenario de desarrollo y aprendizaje para el niño y la niña, como parte interesada en la atención, sujeto benefactor y beneficiario de la atención para la primera infancia.

La atención a la primera infancia requiere de un claro sustento y fundamentación. Es decir, no corresponde a acciones o programas arbitrarios o coyunturales. Por lo menos dos elementos deben conformar el sustento de las acciones propuestas. Éstos son la naturaleza del desarrollo humano y el desarrollo neurológico durante la primera infancia. Ambos ámbitos definen, en gran medida, cómo es el individuo en estos primeros años de vida y qué necesita para un desarrollo óptimo.

La conjunción de los conocimientos concordantes muestra que el ser humano goza de un período neurológicamente sensible en los primeros años de vida, cuyo óptimo desarrollo depende de áreas de estimulación. Es decir, no se trata de contenidos particulares, sino de áreas de estimulación que implican el ejercicio de habilidades mentales, capacidades físicas, etc., redundando en construcciones sinápticas mayores y más especializadas. La estimulación en áreas clave y diversas dotará al individuo del equipamiento más amplio posible para desplegar a futuro las innumerables tareas que exige la vida.

Asimismo, muestran que el ser humano se desarrolla de manera imbricada a través de diversos escenarios. Es decir, el desarrollo no sólo sucede “dentro” del niño y la niña, sino desde su relación con la familia, la comunidad e incluso la sociedad de manera más amplia. Esta interacción forma parte indispensable del desarrollo. De tal suerte, una intervención integral no puede limitarse a interactuar bidireccionalmente con el niño y la niña. Deberá interactuar con el niño y la niña interactuando con diversos escenarios de desarrollo. Este sustento lleva a la definición de contenidos y actividades curriculares mínimas que deben estar presentes en toda atención integral a la primera infancia.

Las características estructurales de la atención brindada también son de gran importancia. La atención requiere de características mínimas que garanticen seguridad y potencien el desarrollo. Éstas contemplan aspectos como la escuela transparente, baños seguros, juegos seguros, prioridad estética y apego a estándares nacionales de seguridad.

También existen aspectos administrativos de importancia. Un elemento necesario se vincula con las obligaciones de brindar protección integral a los niños y niñas atendidos. Desde esta obligación y frente al derecho del niño y la niña, se establece que las acciones de protección no pueden ser discrecionales o arbitrarias. Son parte de los lineamientos indispensables establecidos como acciones forzosas cuando sean necesarias. Es necesario, en este sentido, establecer reglas en el contexto de la atención integral, mediante la definición de protocolos y procedimientos para atender:

- 1) Ausentismo y deserción.
- 2) Violencia o abuso sexual dentro de la familia o comunidad.
- 3) Violencia o abuso sexual dentro de la escuela o centro de atención.
- 4) Detección temprana y orientación de la discapacidad.

- 5) Evacuación y protección ante desastres naturales.
- 6) La disciplina y los recursos de impugnación ante resoluciones disciplinarias.

La política integral plantea requerimientos relativos al personal de atención a la primera infancia. La naturaleza integral pretendida exige la presencia de diversas especialidades. El carácter integral transversal, desde el panorama nacional hasta la acción concreta, demanda que dicha especialidad se encuentre vinculada con diversas instancias nacionales. Es decir, no basta con que un órgano de Estado contrate a un equipo multidisciplinario; se requiere de la presencia de los diversos órganos de Estado para garantizar el abordaje verdaderamente integral.

De manera contraria, la operación eficiente de la atención brindada exige la centralización de autoridad en una sola. Resulta poco eficiente y confusa la coordinación operativa colegiada. De tal suerte, se requiere de una jerarquía escalonada entre la intervención colegiada y la concentración única de mandos.

Parámetros de calidad presentan requisitos mínimos de personal para la atención a la primera infancia:

- 1) En el rango de edad entre 0 y dos años deberá haber un adulto por cada 15 niños y niñas. Ningún grupo deberá exceder los 15 niños y niñas.
- 2) En el rango de edad entre los tres y cinco años o más, deberá haber un adulto por cada 20 niños y niñas. Ningún grupo podrá exceder los 20 niños y niñas.
- 3) Debe haber un médico por cada 20 centros a fin de que pueda realizar una visita mensual de atención y supervisión.
- 4) Debe haber un psicólogo (o personal formado para ello de manera inicial) por cada centro con permanencia de por lo menos medio tiempo.
- 5) Cada centro debe contar con una persona a cargo exclusivamente de la administración de recursos materiales y financieros.
- 6) Cada centro contará con una dirección ejecutiva.
- 7) Cada centro contará con una persona dedicada al aseo y la limpieza del centro.
- 8) Deberá haber personal necesario para garantizar la elaboración de los desayunos para cada centro.

Frente a los retos de la naturaleza integral y el abordaje multidisciplinario puede ser fácil perder al niño y la niña como centro de la acción. Es necesario que la programación se centre en el individuo y no en los servicios o programas desde la institución. Se requiere entonces que la atención a la primera infancia desarrolle programas de interés individualizados que permitan la programación para cada niño y niña y la evaluación de su progreso y desarrollo.

La formación del personal es un reto fundamental. Es amplia la demostración del impacto que la calidad profesional del personal tiene sobre la primera infancia. Sin embargo, son muchas las naciones que cuentan con déficit significativos en la cantidad y calidad de formación profesional para estas tareas.

Resulta evidente que los derechos de los niños y niñas no pueden esperar hasta que las naciones cuenten con la capacidad profesional instalada para garantizar los estándares deseables relativos al personal y su formación. Es entonces necesario desarrollar una estrategia para la atención inmediata de la infancia y una estrategia de mediano plazo para el incremento de la calidad profesional en la misma. La atención inmediata se sustenta en una formación aplicada y técnica; la estrategia a mediano plazo implica la creación de esquemas de accesibilidad y estímulos para la formación profesional. Contenidos mínimos deben incorporarse en ambas estrategias.

Al igual que la formación profesional, la atención a la primera infancia requiere de estrategias a corto y mediano plazo relativas a la sostenibilidad de los esfuerzos nacionales. Tres estrategias resultan altamente recomendables: la inversión social involucrando a la iniciativa privada y las alianzas comunitarias, la movilización y diversificación de fuentes de financiamiento, y la readjudicación y optimización de gasto público preexistente.

Todas las estrategias se posibilitan a partir de la capacidad demostrativa del éxito y viabilidad de la atención propuesta. Esto se puede fomentar considerando una inversión inicial que prioriza la consolidación de material demostrativo y una inversión igual posterior, que complementada con nuevos recursos generados a partir de la demostración de éxito, permite el crecimiento y la ampliación.

En todos los ámbitos antes mencionados, la atención a la primera infancia requiere de una permanente articulación nacional y local. Más que un programa específico o aislado, la atención brindada forma parte de un esfuerzo nacional para los niños y las niñas. Así, debe existir un andamiaje organizativo que facilite y garantice esta permanente articulación.

Finalmente, la atención integral a la primera infancia presenta retos y grandes oportunidades para la acción regional. Desde la posibilidad de establecer un piso mínimo regional, hasta la consolidación de experiencias de intercambio técnico y de recursos.

En este eje de lineamientos programáticos sobresalen temas de evidente oportunidad y necesidad de colaboración regional con miras al posible establecimiento de bienes públicos regionales en Centroamérica. En particular, es notable en torno a necesidades y derechos de niños y niñas en situaciones transfronterizas como la adopción, migración, trata, etc. Si bien las circunstancias son diversas, existen elementos relacionados con su protección de corte general y susceptible de convertirse en bienes regionales. Entre otros, se encuentran:

- 1) Garantía de búsqueda y detección.
- 2) Garantía de diagnóstico especializado e individualizado.
- 3) Garantía de ejercicio ininterrumpido de derechos.
- 4) Garantía de convivencia familiar o con seres queridos.
- 5) Garantía de repatriación segura.
- 6) Garantía de restitución de derechos.
- 7) Garantía de no volver a victimizar.

Otra área de oportunidad clara se dibuja en torno a la creación de protocolos regionales relativos a la seguridad y protección de niños y niñas, así como la capacitación regional en estos procedimientos. La regionalización de protocolos, aunada a la capacitación conjunta en los temas que abordan, permite la homologación de estándares, a la vez que se enriquecen los mismos desde el intercambio de experiencias en la región.

Finalmente, la formación profesional para la atención integral a la primera infancia es una ventana para la construcción de esfuerzos regionales en la definición de contenidos y optimización de recursos para la formación del personal.

INTRODUCCIÓN

El presente documento se realiza en el marco del proyecto de cooperación técnica CEPAL-GIZ: “Integración regional e inversión en bienes públicos regionales” para el contexto Centroamericano, que se ha implementado con el objetivo de aportar al proceso de combate a la pobreza la promoción del bienestar y la reducción de la desigualdad mediante la consideración de la agenda social como un tema esencial en la estrategia de desarrollo de la región. El proyecto identifica la necesidad de establecer tanto mecanismos de cooperación entre países de la región, como más específicamente, de generar bienes y servicios públicos regionales, que puedan contribuir a un desarrollo más integrado de la región.

En este contexto se identifica que la Atención Integral a la Primera Infancia es parte fundamental de la estrategia de desarrollo de la región, y que es viable generar algunos bienes públicos regionales en torno a ello, como lo son el establecimiento de lineamientos jurídico-conceptuales, organizacionales y programáticos comunes, que sienten la base de una implementación homogénea de políticas públicas de Cuidado y Desarrollo Infantil temprano, y que conduzcan a la creación de Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil temprano con estándares mínimos comunes a escala regional centroamericana.

El documento pretende aportar en el proceso de generación de bienes públicos regionales antes mencionados, y para ello toma como base un concepto de primera infancia, que se caracteriza por una serie de rasgos particulares a los fundamentales primeros años de vida del ser humano, hasta su ingreso a la educación primaria, características específicas que tienen múltiples y profundas implicaciones sobre la definición de las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas y sobre la forma en que éstas deben implementarse. Pero, a pesar de la enorme peculiaridad que reviste, se requiere hacer patente el reconocimiento sobre la imposibilidad de separar una política de Estado adecuada para la primera infancia de una política de Estado adecuada para la infancia en general.

Dos razones justifican dicha imposibilidad, la primera consiste en que la primera infancia goza de los mismos derechos de todo niño y niña, es decir, de toda persona menor de 18 años de edad. Esto por sí mismo vuelve poco eficiente el desarrollo de políticas diferenciadas en los muchos aspectos en los que la primera infancia no es distinta a etapas posteriores en mayor medida que lo es un infante recién nacido de un niño de seis años.

Aunado a lo anterior, una segunda razón de gran relevancia por la cual se identifica en este documento que es necesario vincular la política de primera infancia como subcomponente de una política de la infancia, y que trasciende de un objetivo de eficiencia, es el hecho de que los derechos de la infancia no representan meras obligaciones programáticas o de asistencia, sino que, como se desarrollará a través del presente texto, representan obligaciones de Estado con importantes implicaciones estructurales. Estas obligaciones relativas a la capacidad Estatal de garantizar protección integral son idénticas, así tenga 1, 6 o 16 años el niño titular de estos derechos.

Para lograr definir claramente cuáles aspectos en las propuestas de bienes públicos regionales pueden referirse de manera particular a la primera infancia, se identifica en este documento que es más bien en el ámbito metodológico y de servicios específicos en donde se manifiestan obligaciones particulares al ejercicio de los derechos de niños y niñas en su primera infancia, y que, por su parte, el ámbito estructural detrás de dichos servicios que brindará garantía a los derechos del niño y la niña no se modifica según la etapa de desarrollo.

Esta base conceptual tiene particular relevancia en un contexto en el que históricamente las acciones públicas con relación a la infancia se han desarrollado desde ópticas tutelares y no desde una perspectiva de derechos, bajo una tesitura en la que las acciones del Estado han sido programáticas y asistenciales. Si bien estas acciones pueden brindar servicios necesarios, distan enormemente de lo necesario para dar cumplimiento a las obligaciones de Estado como garante del ejercicio de los derechos de la infancia. Es decir, cuando sólo se contemplan las acciones programáticas y no aquellas estructurales, la atención brindada a la primera infancia no podrá ser capaz de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

Partiendo de la base conceptual antes descrita, en el presente documento se desarrolla una serie de lineamientos de carácter jurídico-conceptuales, organizacionales y programáticos para la atención integral en la primera infancia, enfocados a la posibilidad de consolidarlos como bienes públicos regionales. En el planteamiento de cada uno de los lineamientos se hace la distinción entre las propuestas vinculadas al ámbito estructural (en las que no es posible hacer separación entre la primera infancia y la infancia en general) de aquellas asociadas al ámbito metodológico y de servicios específicos.

Estos lineamientos se presentan en el documento mediante tres ejes, que si bien merecen abordarse de manera independiente para efectos de claridad, son interdependientes.

En el capítulo I se abordan, como primer eje, los lineamientos jurídico-conceptuales, iniciando con una mirada sobre cuáles son las obligaciones de Estado frente a la infancia en general y luego con relación a la primera infancia en particular. Utilizando estas obligaciones como parámetro, se presentan los componentes indispensables para todo Estado capaz de garantizar el ejercicio de derechos de la infancia.

En el capítulo II se tratan, como segundo eje, los lineamientos organizacionales. En esta sección se analizan con mayor detalle aquellos elementos estructurales necesarios para que un Estado sea capaz de garantizar los derechos de niños, niñas o adolescentes y de la primera infancia en particular. En especial, se aborda con mayor detalle las características de aquellos elementos de política específica indispensable para la primera infancia.

En el capítulo III se analiza el tercer eje de lineamientos: los programáticos. Se plantea la base conceptual de la cual se parte para poder realizar el establecimiento de los mínimos indispensables que deben contemplarse en una intervención integral de carácter universal para la primera infancia. Se proponen las metas necesarias para lograr estándares mínimos aceptables con relación a los derechos de la primera infancia. El establecimiento de estos mínimos es clave para reducir las brechas en desarrollo de la primera infancia, presentes en la región, para con ello poder establecer un piso mínimo de garantía para la niñez durante esta etapa de la vida.

Finalmente, en el capítulo IV se presentan algunas consideraciones adicionales enfocadas a reforzar el objetivo final del presente documento de compilar los aspectos jurídico-conceptuales, organizacionales y programáticos que tienen que ser tomados en consideración en la búsqueda de la definición de una estrategia común regional de política pública regional de Atención a la Primera Infancia, proceso que requeriría de dos pasos adicionales: el diagnóstico situacional actual de cada uno de los países con respecto a los tres ejes planteados y, posteriormente, la identificación de posibles acuerdos de homologación conceptual, estandarización de protocolos, o incluso, establecimiento de lineamientos comunes que permitan ofrecer garantías mínimas regionalmente acordadas en materia de Atención a la Primera Infancia.

I. EJE PRIMERO: LINEAMIENTOS JURÍDICO-CONCEPTUALES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES Y, EN PARTICULAR, LA PRIMERA INFANCIA

En aras de omitir repeticiones, el presente documento de trabajo no es exhaustivo en la exposición del marco de derechos del niño y la niña. Se centra más bien en exponer algunos lineamientos clave para una mirada sobre el derecho aplicado en materia de infancia.

En este sentido, únicamente se refrenda que cada uno de los elementos expuestos a continuación cobran sentido y deben ser entendidos en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que norman los derechos de niños, niñas o adolescentes.

A. LINEAMIENTO PRIMERO: EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

El interés superior del niño es un principio transversal que define en gran medida el alcance y obligación del Estado frente a la infancia. Dicho principio se ha interpretado erróneamente como la preponderancia o privilegio de los derechos del niño por sobre los derechos de los adultos, lo cual sería insostenible, ya que ningún derecho puede por sí mismo ser más valioso que otro, así como ningún ser humano puede ser más valioso que otro.

El principio del interés superior del niño es más bien una herramienta hermenéutica (Cillero, 2007) para definir la obligación del Estado y cómo se debe actuar frente a la infancia. Se constituye como eje rector que gobierna toda acción pública que afecta al niño y a la niña.¹ En este sentido, el mismo principio trata más de la obligación del Estado que del derecho del niño.

En particular, significa que:

- 1) Toda acción pública debe basar su determinación de qué es lo mejor para el niño y la niña en los propios derechos del niño como parámetro. Ninguna acción deberá ser discrecional y basada en un criterio arbitrario sobre qué es lo más conveniente para el niño, la niña o el adolescente.
- 2) Toda acción pública con relación a la infancia debe basarse en una valoración integral del conjunto de los derechos del niño(a) y estos mismos proyectados hacia el futuro.
- 3) El Estado tiene frente a la infancia una obligación reforzada.

La primera implicación pudiera incluso parecer ociosa al establecer algo que desde una perspectiva de derechos resulta obvio. Sin embargo, dado que históricamente las acciones públicas hacia la infancia se han caracterizado por el paternalismo o visiones tutelares, dicha implicación se torna indispensable (Cillero, 2007, pág. 136). El único parámetro para la determinación del interés superior del niño lo constituye el ejercicio integral de sus derechos.

¹ C.D.N. Artículo 3 “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño...”

Consecuentemente, la segunda implicación es de enorme relevancia. Como se verá más adelante, el carácter integral de los derechos de la infancia es un elemento estrechamente vinculado con la propia condición del ser humano en sus primeros años de desarrollo. En este sentido, se construye a partir de las necesidades (González, 2009) del niño y la niña, y coloca el ejercicio de todos y cada uno de sus derechos como requisito para el sano desarrollo. Esto conlleva significativas implicaciones para el alcance de la obligación del Estado y establece la pauta de dicha obligación basada en la necesidad del niño y la niña, y no así en la facultad o capacidad de un actor público. Tiene implicaciones importantes en cuanto al grado de acción oficiosa que se hace exigible a todo servidor público, al grado de establecer obligaciones adicionales a las estipuladas en las facultades concedidas por ley para dar vista y accionar todo aquello necesario para el resguardo integral de los derechos de un niño o niña.

Finalmente, el conjunto de particularidades que definen la obligación del Estado frente a la infancia redundan en la tercera gran implicación del principio del interés superior del niño: el carácter reforzado de la obligación del Estado. Este carácter se basa parcialmente en los dos conceptos anteriores: la discriminación histórica y la naturaleza integral del ejercicio de derechos como requisito para el sano desarrollo. Adicionalmente, se fundamenta en otros dos conceptos elementales.

Por una parte, es menester establecer que la infancia, al ser distinta al adulto en su forma de actuar, pensar y sentir —y que dicho distingo es una característica estructural del desarrollo y por tanto es una condición inmodificable en el sujeto a través de los primeros años de vida—, necesita un trato diferenciado (Castañer y Griesbach, 2005). Por otra parte, es necesario reconocer que el niño y la niña, en medida decreciente en el curso de su desarrollo, requiere de mediación o representación adulta para el ejercicio de sus derechos. Tanto sus requerimientos de trato especializado, como la necesaria mediación adulta para el ejercicio de sus derechos, no limita de manera alguna el derecho del niño(a) en sí. Lejos de ello, lo que sí significa es que incrementa el grado y alcance de la obligación del Estado frente al propio derecho del niño, la niña o el adolescente.²

El conjunto de estas características colocan a la infancia en situación de especial vulnerabilidad con relación a la integridad de sus derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2004). Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido constante en señalar que ante esta particular vulnerabilidad, el Estado tiene la obligación de prestar especial atención y asumir con mayor cuidado y responsabilidad su posición especial de garante (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

B. LINEAMIENTO SEGUNDO: LA OBLIGACIÓN REFORZADA DEL ESTADO FRENTE A LA INFANCIA

Una vez establecido que el Estado enfrenta una obligación reforzada frente a los derechos de la infancia, surge la pregunta obligada ¿qué significa en la práctica el tener una obligación reforzada?

² Para un análisis más amplio del principio de igualdad en el ámbito de protección de los derechos de niñas y niños, véase Ortega (2011).

La respuesta a esta pregunta se encuentra en la definición del *efecto útil*³ de los derechos del niño y la niña. El efecto útil de los derechos se refiere a que los derechos tengan sentido en la vida y práctica del sujeto que los tutela. A menudo, los derechos, y aún más en el caso de infancia, se limitan a ser meras expresiones declarativas. Sin embargo, si han de ser significativas en la vida cotidiana del individuo, requieren aterrizar en medios efectivos y prácticos para su protección y ejercicio.

El efecto útil de un derecho se encuentra estrechamente vinculado con la definición de obligaciones específicas para el Estado. Sólo en esta medida se logra establecer verdaderas garantías⁴ para el sujeto titular de un derecho. Mientras más específicas logren ser las obligaciones que devengan de un derecho, mayor será su grado de tutela.

La obligación reforzada del Estado significa, en términos prácticos, muchas obligaciones particulares. Entre ellas, pueden notarse obligaciones como: (Griesbach y Ortega, 2012).

- 1) Actuación oficiosa para la protección de niños, niñas o adolescentes.
- 2) Obligación de exhaustividad para atender la causa de pedir.
- 3) Obligación de aplicar el principio pro-niño en temas que afectan a la infancia.

Sin embargo, adicional a éstas, existen tres obligaciones que cobran particular relevancia ante el reto de construir una política para la atención integral de la primera infancia. Éstas son:

- 1) Garantizar un Estado útil para la infancia.
- 2) Garantizar asistencia y representación suficiente y adecuada para el ejercicio de sus derechos.
- 3) Garantizar el carácter integral en la atención y protección de sus derechos.

1. Garantizar un Estado útil para la infancia

Ha sido común que la relación Estado-niño(a) se establezca como algo excepcional. Tradicionalmente, el Estado sólo se relacionaba con niños y niñas que por alguna razón se encontraran fuera de la protección familiar, o bien con la infancia atendida únicamente por sus órganos de asistencia social. Ambos tipos de relación corresponden a una visión tutelar o de situación irregular sobre la infancia (García, 2004) y en ambas visiones se niega la obligación que existe entre el Estado y el niño(a), independientemente de la circunstancia en la que se encuentren estos últimos. Es decir, el niño(a) requieren del Estado aun cuando se encuentren en condiciones ordinarias y el Estado está obligado con la infancia como parte de sus acciones ordinarias y no únicamente como un tema de asistencia social o protección especial.

La obligación de garantizar un Estado útil para la infancia implica reconocer que el niño(a), al igual que todo ser humano, requiere de diversas instituciones públicas y de grandes acciones para el cabal

³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado en diversas ocasiones la obligación de asegurar el *efecto útil* de las disposiciones que protegen los derechos humanos reconociendo la necesidad de que tal interpretación sea verdaderamente “práctica y eficaz” y no convierta las reglas de protección de derechos en fórmulas vacías de contenido que no tengan ningún efecto en la práctica. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, Serie C, No. 104; 1999, Serie C, No. 55, párr. 36 y Serie C, No. 54, párr. 37.

⁴ Retomando el sentido de una garantía como "como vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos", utilizada por Ferrajoli, 2005.

ejercicio de sus derechos. Dicho reconocimiento ordena que las acciones de todas las secretarías o ministerios de Estado consideren a la infancia dentro del marco de sus obligaciones, en lugar de mantener a la infancia como un grupo invisible ante todos, salvo aquellos expresamente dedicados a ello.

2. Garantizar asistencia y representación suficiente y adecuada para el ejercicio de sus derechos

El requerimiento infantil de la mediación adulta para el ejercicio de sus derechos no merma el derecho del niño, más bien determina la obligación que se tiene con respecto a niñas y niños. La mediación necesaria y proporcional para el ejercicio de derechos es en sí parte del derecho de niñas y niños. Si la mediación necesaria no se reconoce como obligación, el ejercicio del derecho se torna como un tema de discreción de las personas adultas y contraviene la esencia misma de lo que es un derecho.

Ante esta característica particular de la infancia, el Estado adquiere una nueva obligación reforzada. No sólo deberá velar por el libre ejercicio de derechos de los niños a través de la representación/mediación tradicionalmente concentrada en los padres o tutores del niño a partir del denominado principio de autonomía progresiva, sino que deberá además garantizar que cualquier deficiencia en la misma no constituya impedimento para el resguardo de sus derechos.

Es decir, es también obligación del Estado garantizar que cualquier niño(a) que lo requiera, cuente con la adecuada representación o mediación adulta para ejercer sus derechos. En principio, muchos Estados han delegado esta delicada obligación en órganos sustitutivos de la familia. Sin embargo, la obligación del Estado también impone velar por la integración de los derechos del niño(a). En este tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizar una adecuada representación a la vez que vela por el derecho del niño a la menor separación de la familia. La tarea, por tanto, implica una obligación directa hacia la familia misma, reconocida como el espacio idóneo para el desarrollo del niño(a). La obligación de garantizar una adecuada representación para el niño(a) pasa de ser una disyuntiva del niño con la familia o separado de la misma, a ser una obligación progresiva desde el apoyo de la familia, la suplencia y sólo de manera excepcional la sustitución de la familia.

Dicha obligación es expresa en el artículo 18 de la Convención de los Derechos del Niño al referirse a "...la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños..."⁵

3. Garantizar el carácter integral en la atención y protección de sus derechos

Otra de las obligaciones reforzadas del Estado frente a las niñas y niños implica que en toda decisión que afecte a un niño deberá tomarse en consideración la esfera íntegra de sus derechos. Así, se puede afirmar que tal grado de interrelación amplía el alcance de las obligaciones de la autoridad frente a los derechos del niño, dado que la vulneración de uno de los derechos implicará necesariamente la vulneración de otros. Al respecto, son relevantes dos características de la infancia.

La primera característica es la dependencia (en grado progresivamente decreciente) del niño(a) con el mundo adulto para ejercer sus derechos. El niño(a) carece de la posibilidad de separar distintas áreas de su vida, pues en todas ellas predomina una dependencia del adulto, la cual entrelaza de manera

⁵ Convención de los Derechos del Niño, Artículo 18, Organización de las Naciones Unidas, Resolución 44/25, 1989.

inevitable diversos escenarios o ámbitos para el ejercicio de los derechos del niño. Así, por ejemplo, el lugar donde estudia se entrelaza con el lugar donde vive, etc.

La segunda característica se relaciona con la naturaleza imbricada del desarrollo humano. Así como las escamas de un pez, el ser humano desarrolla ciertos aspectos de su persona sobrepuestos encima de otros diversos aspectos. Distintos elementos físicos, mentales y emocionales afectan el desarrollo de otros rasgos de la persona en momentos posteriores. En la misma lógica, el ser humano no se desarrolla de manera aislada sino contextual (Papalia, Wendkos y Duskin, 2009). El entorno familiar, comunitario y social constituye parte central de los elementos sobre los cuales se construye el desarrollo.

Más aún, los diversos elementos físicos, mentales y emocionales que se despliegan en el desarrollo no sólo se gestan de manera contextual, sino que se determinan en interacción recíproca con el entorno (Bronfenbrenner, 1987). La reciprocidad hace aún más complejo el desarrollo humano, entrelazando no sólo los diversos elementos constitutivos de la persona entre sí, sino cada uno de éstos con el entorno. Un ejemplo simple de la complejidad del desarrollo es: el aspecto físico de un niño afecta la forma en que es tratado por su familia. Esto afecta la manera en la que el niño se comporta y dicho comportamiento perjudica su desarrollo físico.

En la medida en que el ser humano crece, la intensidad del desarrollo disminuye. Es durante la infancia en que todos y cada uno de estos elementos se encuentran en formación. Así entonces, la afectación de cualquier esfera de la vida del niño repercute en su desarrollo general. Cuando la afectación trastoca derechos del niño, es evidente que trascenderá a otros derechos, es decir, los derechos del niño en tanto pilares para su formación y desarrollo, están ineludiblemente interrelacionados.

En el marco del efecto útil de los derechos del niño(a) y la obligación reforzada del Estado, la naturaleza integral de los derechos de la infancia tiene enorme trascendencia. Significa que toda acción pública que afecta un derecho del niño, niña o adolescente debe considerar, en la medida en que le corresponda, la atención de todos los derechos de la persona. Esta obligación contraviene de manera evidente la fuerte tendencia histórica de los Estados a brindar servicios parcializados o segmentados. Obliga la construcción de políticas integrales y articuladas al servicio de la infancia.

C. LINEAMIENTO TERCERO: LA DEBIDA DILIGENCIA EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES REFORZADAS DEL ESTADO HACIA LA INFANCIA

Un concepto adicional, que resulta de suma relevancia para la atención a la primera infancia, es el de la debida diligencia (García, 2011). La debida diligencia se refiere a que la obligación de los Estados frente a los derechos humanos no es sólo de protección. El concepto anota que el ejercicio de derechos humanos requiere de acciones amplias, positivas y negativas por parte del Estado de manera constante y no únicamente cuando ha sucedido una violación de derechos. Así se refiere a obligaciones de prevención, protección y reparación de violaciones a los derechos humanos y de hacerlo de manera integral (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006; Naciones Unidas).

Esta obligación de debida diligencia cobra particular relevancia frente a la infancia. Por un lado, refuerza la noción de que la obligación del Estado frente a la infancia será en todo momento y acción frente al conjunto íntegro de sus derechos. Por otro lado, establece que todas las obligaciones de carácter reforzado hacia la infancia deben desplegarse a lo ancho de la prevención, la protección y la restitución. Es decir, las acciones de Estado deben ser integrales no sólo en cuestión de qué derechos atienden, sino todos ellos abarcando desde la prevención hasta la restitución.

D. LINEAMIENTO CUARTO: LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos económicos, sociales y culturales, llamados DESC, se caracterizan, entre otros factores, por ser de naturaleza progresiva. Se entiende bajo esta óptica que la obligación de los Estados con respecto a su ejercicio se define en cuanto a la propia capacidad del Estado para garantizarlo. Ha sido interpretado por algunos, como que esta conceptualización pudiera —en términos prácticos— hacer nugatoria la tutela de estos derechos. Sin embargo, y de manera creciente, se avanza hacia la comprensión de que el término progresivo no es vacuo y ni siquiera ambiguo. Se trata pues de esclarecer elementos concretos que den efecto útil también a los llamados DESC.

Este efecto útil debe traducirse en por lo menos dos obligaciones concretas del Estado frente a los derechos sociales. Por una parte, implica una obligación de garantizar mínimos vitales (Gavara de Cara, 1994). Esto significa que el Estado deberá intervenir diligentemente para proteger a cualquier persona cuya integridad vital se encuentra en peligro y que no puede tomar acción alguna, que como consecuencia colocará al individuo en ese supuesto. Adicionalmente, obliga a los Estados a brindar por lo menos lo mínimo vital en los programas que desarrolla. Una implicación clara de esta obligación es que el Estado en cada materia deberá definir explícitamente cuáles son los mínimos indispensables (Martínez y Soto de la Rosa, inédito) y establecerlos como requisitos indispensables para toda política de Estado.

Por otra parte, el efecto útil de los derechos sociales implica el establecimiento de garantías primarias. Estas han sido descritas como obligaciones mínimas que garantizan la progresividad efectiva de los DESC y que incluyen, entre otras: (Abramovich y Courtis, 2006).

- 1) Adecuación legislativa para derogar toda contradicción con los DESC, así como explicitar la obligación del Estado de protección hacia estos derechos.
- 2) Transparencia y difusión sobre el estado actual, los planes y los avances relacionados con los DESC.
- 3) Provisión de recursos efectivos para la tutela de los DESC.
- 4) Obligar progresividad y prohibir regresividad.

El carácter reforzado de las obligaciones del Estado frente a los niños, niñas o adolescentes atañe por supuesto también a los derechos económicos, sociales y culturales. Así el Estado requiere de mayores esfuerzos para establecer garantías primarias y garantizar mínimos vitales para los niños y las niñas.

E. LINEAMIENTO QUINTO: LA AUTONOMÍA PROGRESIVA Y LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO FRENTE A LA PRIMERA INFANCIA

Un último concepto relevante para definir las obligaciones del Estado frente a la primera infancia es el de la autonomía progresiva. Este concepto se expresa con claridad en el artículo 5° de la Convención de los Derechos del Niño, estableciendo que los derechos y deberes de los padres o encargados del niño(a) deberán ejecutarse “...en consonancia con la evolución de sus facultades...” (ONU, 1989). De manera reiterada, la propia convención coloca el papel del representante del niño(a) con relación a su desarrollo. En su artículo 14, por ejemplo, establece que las tareas de guiar y orientar al niño(a), o adolescente de cara a su derecho de

libertad de pensamiento se determinan por ser "... conforme a la evolución de sus facultades" (ONU, 1989, artículo 14-2).

El principio de autonomía progresiva (Cillero, 1999) es una noción evidente. No requiere mayor explicación el hecho de que un niño(a) es significativamente más autónomo conforme crece. Tampoco tendrá mayor novedad anunciar que el tratamiento requiere ser diverso en cada etapa de la infancia. Sin embargo, el principio sí tiene implicaciones importantes y no del todo evidentes, en cuanto a la obligación del Estado se refiere (MacCormick, 1990).

La autonomía progresiva significa simplemente que la mediación o representación adulta que el niño(a) requiera para el ejercicio de sus derechos evoluciona de más a menos. Conforme se desarrolla el niño(a), necesitará menor intervención adulta para ejercer sus derechos. A su vez, la mediación adulta, lejos de ser una obligación ajena al Estado depositada en la familia, constituye una obligación activa del Estado *con* la familia. Naturalmente, esta obligación, así como la intervención de la propia familia en la vida del niño(a), transita de mayor a menor en la medida en que los niños crecen.

La obligación del Estado no sólo significa mayor cercanía y vigilancia como garante de los derechos del niño(a) cuando éstos más lo requieren, sino también implica el reconocimiento formal de la creciente autonomía. Así, marcos jurídicos reconocen autonomía gradual en la participación de niños(as). Un ejemplo común se encuentra en materia civil, en la que el niño(a) adquiere autonomía diferenciada a partir de cierta edad en asuntos como la decisión con cuál de sus padres desea vivir en caso de separación, entre otros.

Sin embargo, la autonomía progresiva no sólo implica mayor presencia y cuidado estatal conforme mayor grado de dependencia tiene el infante. La naturaleza del desarrollo humano hace que la primera infancia no sólo requiera mayor presencia adulta en términos *cuantitativos*, sino *cualitativos*. Queda ampliamente demostrada la importancia de la primera infancia en el desarrollo neuronal, mental, emocional y del comportamiento (Martínez y Soto de la Rosa, 2012). En este sentido, la obligación del Estado frente a la primera infancia en particular se encuentra robustecida ante la importancia determinante que ésta tiene frente al ejercicio íntegro de los derechos del niño(a) a futuro.

Consecuentemente, la obligación del Estado se manifiesta también en una acentuada tarea hacia la familia durante esta temprana etapa de desarrollo humano. Dicha tarea no sólo significa mayor presencia, sino intervenciones específicas para incrementar la calidad de la acción familiar en la crianza de los niños(as).

Esta doble obligación de intervenir por un lado en la medida necesaria como garante del ejercicio de los derechos del niño(a), y por otro como promotor de capacidad en la propia familia para ser garante del derecho del niño(a), significa tanto acciones de protección como de prevención. La protección es necesaria cuando la familia no es capaz, pero la prevención es indispensable dado que lo óptimo es que dicha familia sí sea capaz.

De manera paralela, la tarea del Estado frente al niño (a través de la familia y en acciones directas) es de resguardar los derechos del niño(a) de acuerdo con su grado de dependencia, pero también de estimular activamente lo necesario para que desarrollen capacidades de autonomía.

F. LINEAMIENTO SEXTO: LOS ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA CONSOLIDAR UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA PRIMERA INFANCIA

A manera de conclusión, se puede afirmar que la obligación del Estado frente a la primera infancia es amplia y compleja. La primera infancia, como etapa crucial en el desarrollo del niño(a) y por ende en el ejercicio de sus derechos, aunado al principio de creciente autonomía, hacen de la primera infancia una etapa en la que la obligación del Estado cobra particular énfasis. Las obligaciones de garantizar un entramado estatal útil para la infancia, adecuada representación y la atención integral de los derechos del niño y la niña significan que una política de atención a la primera infancia debe:

- 1) Contemplar el cumplimiento de obligaciones hacia la infancia desde el entramado estatal íntegro.
- 2) Impulsar el desarrollo de capacidades en la familia para la crianza y también estar capacitado para asumir acciones de protección especial de apoyo, suplencia y sustitución, en caso necesario.
- 3) Atender integralmente los derechos del niño, la niña o el adolescente, entendidos también como requisitos para el sano desarrollo, y hacerlo incorporando a la familia y comunidad como parte misma de su desarrollo.
- 4) Considerar la creciente autonomía del propio niño(a) en la atención que se les brinde tanto a ellos como a la familia a fin de impulsar las capacidades de ambos.

Actuando con debida diligencia, el Estado debe asumir sus obligaciones, incluyendo la prevención, protección y restitución de derechos, aplicado específicamente a cada acción.

Finalmente, la política debe garantizar la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia, estableciendo parámetros primarios para ejercer su tutela y garantizando, a través de la atención directa, los mínimos vitales para el sano desarrollo de niños y niñas.

La complejidad que caracteriza la obligación del Estado frente a la primera infancia genera exigencias particulares hacia su configuración institucional. Acciones reforzadas y especializadas deben también verse reflejadas orgánicamente en el Estado, así como en sus formas de operar.

Lograr dar cumplimiento a las obligaciones que enfrenta el Estado con los niños, niñas o adolescentes y con la primera infancia en particular, exige tanto elementos estructurales como programáticos. Los elementos estructurales brindan al Estado la capacidad de actuar como garante. Los elementos programáticos garantizan la calidad y tipo de servicios específicos que requieren las diversas poblaciones infantiles.

El desarrollo de políticas y programas, sin antes atender los requerimientos estructurales necesarios, ocasiona que sus esfuerzos permanezcan en un nivel de asistencia, mas no de garantía de derechos. En este tenor, todo Estado enfrenta cuatro exigencias ineludibles frente a la primera infancia. Requiere de órganos nacionales para la promoción y defensa de los derechos de la infancia; necesita sistemas de protección especial; debe garantizar mínimos vitales y la progresividad de los DESC a través de garantías primarias, y finalmente, con base en esta capacidad instalada para cumplir un verdadero papel como garante de derechos, podrá y deberá desarrollar políticas integrales de atención a la primera infancia.

II. EJE SEGUNDO: LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES NECESARIOS PARA GARANTIZAR EL RESPETO A LOS DERECHOS DE TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES

A. LINEAMIENTO PRIMERO: LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA COMO PARTE INTEGRAL DE UNA POLÍTICA DE NACIÓN HACIA TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS O ADOLESCENTES

Se puede comentar que el Estado tiene dos tipos de obligaciones con relación a los derechos de la infancia. Esta manera de exponerlo sirve como un propósito ilustrativo, ya que todas sus obligaciones emanan de los derechos del niño; sin embargo, puede ser de utilidad para comunicar la importancia de incorporar tanto elementos estructurales como programáticos al definir políticas de Estado para la atención de la primera infancia. Sobre esta línea argumentativa, se podría decir que el Estado tiene obligación de actuar como garante de los derechos del niño(a) y también tiene la obligación de brindar servicios específicos y necesarios para el ejercicio de estos derechos. Es decir, además de estar obligado a brindar servicios necesarios para ejercer derechos, tiene una obligación directa de garantizar que cuando sea necesario pueda intervenir y asegurar el ejercicio de los mismos para todo niño, niña o adolescente.

Las políticas públicas que definen qué acciones, programas y servicios se deberán brindar a la primera infancia atienden al cumplimiento de la obligación de brindar servicios antes mencionada. Definen qué y cómo se proveerá lo necesario para que un niño y niña ejerzan sus derechos. No obstante, la existencia de estas políticas no significa que el Estado cuente con la capacidad de actuar como garante de los derechos del niño y la niña.

Un ejemplo claro se manifiesta en torno a la protección especial que es derecho de todo niño y niña que ha sido víctima de una violación a sus derechos. Más allá de los servicios que puede brindar una política, incluyendo aquellos de protección, no podrán sustituir la necesidad de sistemas de protección que garanticen el carácter integral de la protección y restitución de derechos, la representación para efectos cuando sea necesaria y la articulación de los servicios públicos que se verán implicados. Más aún, todo ello se deberá desarrollar bajo un manto de autonomía estructural que permita que dicho sistema actúe en representación de los intereses y derechos del niño, incluso frente a faltas del propio Estado.

Una política integral de atención a la primera infancia debe cumplir con requerimientos para garantizar efectividad, eficiencia y calidad. Sin embargo, más allá de qué características tenga esta política, el niño y la niña requerirán también de un Estado capaz de ser garante de sus derechos. La capacidad del Estado no se suple con la política especializada, sino que la capacidad del Estado será el sustento de dicha política.

Se considera que existen cuatro elementos indispensables para que un Estado cuente con una sostenible capacidad de actuar como garante de los derechos de la infancia, tres de los cuales son de carácter estructural, es decir, legislativo, normativo e institucional:

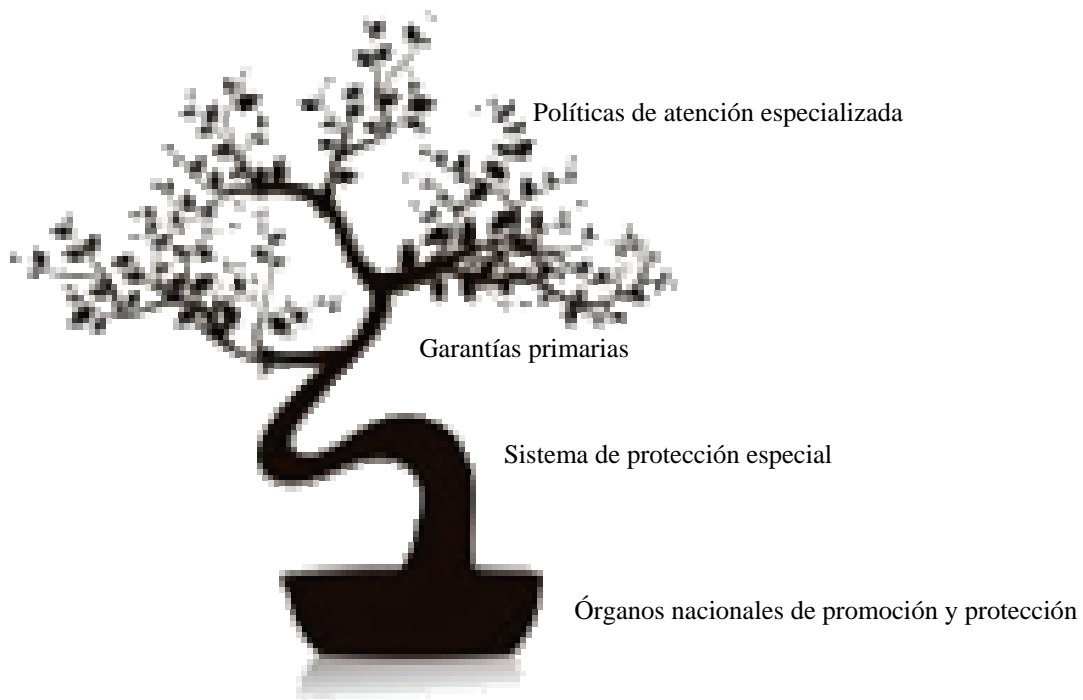
- 1) Órganos nacionales de protección y defensa de los derechos de la infancia.
- 2) Sistemas de protección especial.
- 3) Garantías primarias y de mínimos vitales para los niños y las niñas.

Una vez establecida esta capacidad, el Estado deberá desarrollar el cuarto elemento, mismo que es clave para el desarrollo de bienes públicos regionales para la primera infancia:

- 4) Políticas integrales de atención a la primera infancia.

De manera gráfica y simplificada, se podría ilustrar esta idea de la siguiente manera:

FIGURA 1



Los elementos estructurales que brinda al Estado la capacidad de actuar como garante de derechos son indistintos para toda persona menor de 18 años. Tampoco varían según la condición del niño, niña o adolescente. Por esta razón, podría pensarse que no son parte de una política específica, como la de brindar atención integral a la primera infancia. Sin embargo, estos elementos estructurales son indispensables para toda política especializada.

B. LINEAMIENTO SEGUNDO: EL ESTABLECIMIENTO DE UN ÓRGANO PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y SUS FUNCIONES

Las obligaciones del Estado frente a la primera infancia requieren del desarrollo progresivo de una institucionalidad fuerte para la promoción de los derechos de la infancia. En particular, frente a ésta en sus

primeros años de desarrollo son tales que difícilmente logran satisfacerse con los modelos institucionales que han predominado.

Convencionalmente, el Estado se compone de instituciones especializadas en temáticas particulares, teniendo poca acción intersectorial. Aunado a esto, debido a los esquemas que históricamente han sido predominantes sobre la infancia, ésta se ha tratado como un tema de asistencia o desarrollo social.

Bajo un enfoque de derechos, el niño y la niña se reconocen como sujetos de derechos. En este tenor, brindarle tratamiento como *un tema* sería tanto como decir que los asuntos de *la gente* son competencia de una u otra institución. Evidentemente, las personas forman parte del quehacer de todas y cada una de las instituciones de Estado. De igual manera, la infancia es un grupo ciudadano más, al cual se debe el servicio público de cada institución de Estado (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5).

Ahora bien, la infancia es un grupo de sujetos con derechos especiales y esto por tanto requiere de trato diferenciado y especializado. Dicho trato no sustituye sus requerimientos del Estado, los caracteriza. El requerimiento de los niños, niñas o adolescentes de un trato diferenciado y especializado no exime al entramado institucional del Estado de atenderles; simplemente los obliga a hacerlo de manera específica (ONU, 2002, CRC/GC/2002/23). Es decir, son todas las instituciones del Estado que tienen obligaciones hacia la infancia y parte de esta obligación es garantizar la entrega adecuada de servicios a fin de ser efectivos para el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.

Los esquemas convencionales de estructura y funcionamiento de Estado resultan inadecuados para el cumplimiento de las obligaciones frente a la infancia. La naturaleza integral indispensable para el resguardo de los derechos del niño(a) requiere de dos características fundamentales: la diversidad de servicios y su articulación. La diversidad requerida hace imposible colocar el espectro completo de atención en una sola institución o en un solo concepto, como puede ser la asistencia social (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5). La diversidad que requiere la infancia exige por tanto acciones especializadas desde instituciones diversas del Estado.

La integridad de los derechos del niño(a) requiere de servicios articulados. Este requerimiento hace inefectivo el esquema convencional de especialidad por institución. La fragmentación de los servicios a la infancia no sólo resulta poco eficiente al generar duplicidad y poco efectiva al no potenciarse un servicio con otro en el desarrollo del niño(a), sino que resulta incluso perjudicial para el niño y la niña. La peregrinación entre instituciones y a menudo la propia repetición de diligencias o trámites puede generar perjuicios o victimizar nuevamente a los niños y las niñas. Ejemplos claros de ello se manifiestan en la atención a la salud o cuando un niño(a) participa en diligencias judiciales.

Estas características que imperan sobre la acción pública a favor de la infancia han apuntado con claridad la necesidad de crear órganos rectores encargados de la promoción y protección ⁶ de los derechos del niño (ONU, 2002, CRC/GC/2002/6 y 8). Estos órganos no sustituyen la acción diversa y especializada del Estado a través de su amplio entramado. Más bien estos órganos articulan, orientan y resguardan la adecuada actuación del Estado en su conjunto frente a los derechos de la infancia.

De igual manera, estos órganos no sustituyen los servicios de atención directa a los niños y niñas normalmente operados por instituciones de asistencia o desarrollo social. Una característica central de dichos órganos es su naturaleza supraoperativa. Sólo en algunos modelos dichos órganos asumen mando

⁶ De manera concordante, el PRAIPI establece la línea estratégica N° 4 y en particular su inciso a.

directo sobre acciones de protección especial para fines de mantener dichas acciones dentro de la mayor autonomía posible. Aun en estos casos, ello no significa que sustituyen la operación de los servicios de protección requeridos, sino que ante ellos también ejercen un papel articulador, pero en representación directa de niños y niñas particulares y no de la infancia en general.

La existencia de órganos especializados brinda a un Estado la posibilidad de garantizar que sus esfuerzos no sólo sean articulados en su producto final o servicios al niño y la niña. Garantizan que el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una política de Estado sea articulada.⁷

Diversas experiencias han instalado, bajo esta óptica integral, instancias interinstitucionales para la rectoría de las políticas de infancia. Sin embargo, se ha encontrado en estas experiencias que estos órganos *mixtos* presentan retos importantes. La complejidad implícita en la rectoría a favor de los derechos de la infancia hace difícil que un órgano opere de manera colegiada y consensuada. Es decir, resulta indispensable un claro liderazgo (Morlchetti, 2012) que asuma una posición de autoridad frente al colectivo de acciones interinstitucionales con relación al tema. Por lo tanto, resulta altamente recomendable que sea un órgano especializado y diferenciado del entramado institucional ordinario el encargado de la rectoría de la política de Estado para la infancia.

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, los órganos nacionales de promoción y defensa de los derechos de niños, niñas o adolescentes pueden ser de tipo muy diverso. Sin embargo, en años recientes ha predominado la convergencia en algunas funciones básicas que éstos deben cumplir, así como algunas características que son recomendables.

Al respecto de las funciones de dichos órganos, el comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas ha sido extenso (ONU, 2002, CRC/GC/2002/17), planteando diversas funciones que pudieran resumirse, en el presente texto con fines de síntesis, en las siguientes:

1. Promoción de un Estado respetuoso y efectivo con relación a los derechos de la infancia

Una de las tareas centrales de los órganos especializados es la promoción de las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia dentro del entramado del Estado. Esto incluye una tarea permanente de trabajo con las diversas instituciones del Estado. Implica, por así decirlo: garantizar que el Estado sea eficiente *también* para los niños en las múltiples acciones y servicios que desarrolla.

Esta tarea central contempla una labor permanente de diagnóstico dentro de cada institución de Estado para detectar aquellas acciones, que desde el ámbito de su competencia, son relevantes para la infancia y si, en su caso, se desarrollan de manera adecuada para garantizar el efectivo acceso a los niños y las niñas.

A partir de esta tarea de detección o diagnóstico, el órgano especializado asume una tarea de coadyuvar en el diseño de programas, protocolos o acciones necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos del niño(a) en cada institución. Esta actividad contempla tanto la asesoría técnica para el diseño de dichas acciones, como la gestión necesaria para su incorporación en el quehacer institucional. Para tal finalidad es importante que el órgano especializado cuente con recursos suficientes para impulsar las acciones necesarias y enriquecerlas con los insumos técnicos especializados que sean requeridos.

⁷ De manera concordante, el PRAIPI establece la línea estratégica N° 1 y en particular su inciso b.

Entre las diversas actividades que emanan desde la función de promoción de acciones relativas a la infancia, el órgano se mantiene como un colaborador externo de la institución que se encarga de operar los programas o acciones, siendo el órgano un actor que participa activamente en el diseño, capacitación, asesoría y gestión necesaria.

El diagnóstico e impulso de programas y procedimientos adecuados para la infancia es seguido de una labor de su continuidad y actualización. El seguimiento debe caracterizarse por el registro y colaboración para la efectiva puesta en marcha de las acciones para la infancia. También se contempla una labor de constante actualización con respecto a directrices internacionales en temas particulares.

Finalmente, esta labor de promoción de un Estado respetuoso y efectivo con relación a los derechos de la infancia implica el registro minucioso y constante publicación de la labor realizada. Esta publicación de los esfuerzos y retos del Estado con respecto a los derechos del niño se realiza por conducto de aquellos encargados de cumplir con las funciones de información del propio órgano especializado.

2. Promoción de un Estado articulado en sus acciones con respecto a la infancia

Dentro de la propia función de promoción se inserta también un esfuerzo de articulación del conjunto de acciones del Estado con relación a la infancia a fin de evitar duplicidad y vacíos (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5). Esta labor implica la constante comunicación entre el equipo a cargo de las tareas de promoción a fin de mantener una comprensión global de las acciones de Estado a favor de la infancia y detectar aquellos puntos de articulación que fuera necesario clarificar o consolidar, así como la depuración de duplicidades en el cumplimiento de obligaciones con respecto a la infancia. De manera general, es importante depurar estas duplicidades, ya que no sólo representan un esfuerzo poco eficiente por parte del Estado, sino que suelen generar confusión y ambigüedad con respecto a responsabilidades específicas, dificultando la exigibilidad de derechos.

3. Promoción de articulación con la sociedad civil y otros actores ciudadanos

La labor de promover acciones desde el Estado hacia la infancia debe realizarse con la mayor inclusión posible de las organizaciones civiles (ONU, 2002, CRC/GC/2002/24). En particular, la colaboración debe buscar capitalizar los conocimientos especializados de las organizaciones, tanto en el diagnóstico de programas necesarios, como en su diseño y la capacitación para su desarrollo. En ocasiones, la participación de organizaciones civiles podrá manifestarse en términos operativos, construyendo convenios de colaboración entre las diversas instituciones de Estado y las organizaciones para el desarrollo de acciones específicas.

Es importante notar que las funciones de los órganos especializados no son de supervisar o fortalecer a las organizaciones civiles *per se*. Estas tareas corresponden a las obligaciones de aquellas instituciones a cargo de acciones de desarrollo social. Ante los órganos de promoción y protección, la sociedad civil es un aliado y colaborador clave, es un socio estratégico en la composición y funcionamiento del órgano (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5).

4. Promoción de articulación con órganos internacionales

Los órganos especializados también desempeñan un papel importante en la promoción de acciones de colaboración y articulación entre las diversas instituciones del Estado en el ámbito de sus competencias y de órganos regionales o internacionales (ONU, 2002, CRC/GC/2002/27). Frecuentemente estas

comunicaciones se limitan a los contactos diplomáticos o aquellos sostenidos con las instituciones de desarrollo o asistencia social de un Estado. Sin embargo, el reconocimiento de la transversalidad de obligaciones públicas con respecto a los derechos del niño(a) exige comunicaciones y colaboraciones entre los órganos internacionales y diversas instituciones del Estado. El órgano especializado, al contar con una relación estrecha con las diversas instituciones públicas en lo que atañe a sus competencias relativo a los derechos de la infancia, puede promover la articulación con organismos regionales e internacionales de manera amplia y no únicamente por conducto de las instituciones de asistencia o desarrollo social (ONU, 2002, CRC/GC/2002/20).

5. Promoción de acciones nacionales

Los órganos especializados en la protección y promoción de los derechos de la infancia cumplen una función de promoción de derechos al promover y facilitar acciones nacionales a favor de los niños y niñas. Impera la obligación asumida como nación de dar cumplimiento a los derechos consagrados en la constitución y los diversos tratados internacionales en la materia. El órgano especializado promueve las acciones legislativas y políticas necesarias para garantizar el ejercicio de derechos de manera congruente y homogénea en todo el país.

6. Recopilación y análisis especializado de la información relevante sobre la infancia

El órgano recoge y concentra a nivel nacional información y datos provenientes de las diversas instituciones públicas y privadas para lograr hacer un análisis veraz de la situación de la infancia en el país (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5).

Su responsabilidad es de mantener un registro actualizado y bajo permanente estudio y análisis de los datos sobre infancia generada por el entramado institucional del Estado y del sector civil a fin de producir materia fáctica sobre la cual podrá basarse la acción que realiza el mismo órgano en cumplimiento de su función de promoción de los derechos de la infancia, tanto en acciones dirigidas a actores nacionales como internacionales (ONU, 2003, CRC/GC/2003/4).

Dicha función comprende el seguimiento y orientación presupuestal ejercido a favor de la infancia para mejorar la atención de las necesidades de los niños y para garantizar el ejercicio progresivo con relación a las obligaciones públicas de cara a sus derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5).

7. Concentración y resguardo de datos para la protección de niños

Una actividad central es la concentración y resguardo de bases de datos sobre niños(as) que requieren protección del Estado, tanto para su búsqueda y restitución, como para garantizar la efectividad de su derecho a la adopción cuando así fuera necesario (ONU, 2005, CRC/GC/2005/6).

Dicha base de datos sirve a los diversos poderes como fuente para garantizar la protección de niños y niñas (ONU, 2005, CRC/GC/2005/6) como es el ejemplo de decisiones judiciales relativas a la adopción de niños, habiendo verificado previamente que el niño(a) no obre en la base de datos de aquellos denunciados como extraviados o sustraídos.

8. Investigación especializada en temas de relevancia para la infancia

Dentro de las funciones de información, el órgano enfrenta la tarea de desarrollar investigaciones temáticas especializadas para aportar elementos para crear soluciones a problemas específicos que enfrenta la infancia en el país.

Dicha investigación utiliza los datos generales sobre la infancia concentrada por el órgano, pero también se sirve de diversos medios de investigación cualitativa y cuantitativa para este fin.

La investigación generada por el órgano tiene un carácter predominantemente aplicado, siendo su propósito la generación de conocimiento útil para la construcción y mejoramiento de acciones de Estado a favor de los derechos de los niños(as).

9. Difusión independiente de información sobre la infancia

A partir de las tareas que centralizan, analizan y generan información sobre la infancia, el órgano tiene la tarea de dar difusión y visibilidad a la realidad de los niños en el país. De igual manera, debe difundir las acciones de Estado a favor de la infancia, las recomendaciones y el cumplimiento logrado (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5).

En dicha tarea sobresale la necesaria independencia del órgano para garantizar su capacidad de servir como un barómetro y referente nacional e internacional sobre la situación de los niños y las niñas. En este sentido, su acción no es sustitutiva de las obligaciones del Estado de rendir informes sobre los derechos de los niños(as). Se constituye como una voz especializada e independiente que actúa como garante en representación del interés de la infancia.

10. Difusión sobre la opinión infantil

Si bien una de las gestiones que debe estar presente en la labor de promoción que ejerce el órgano es la de vigilar e impulsar que dentro de las acciones de Estado existan medios de participación infantil, el órgano asume al respecto una segunda obligación más amplia. Ésta consiste en desarrollar de manera permanente estrategias de investigación sobre la opinión de los niños y las niñas en torno a temas relevantes para su vida en el país y el desarrollo mismo del Estado y la vida pública.

En este sentido, es una tarea distinta a garantizar la existencia de participación infantil efectiva dentro de la vida de instituciones específicas y se traduce en una línea permanente de investigación de la opinión de la infancia nacional en temas de su interés.

C. LINEAMIENTO TERCERO: EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN ESPECIAL Y SUS FUNCIONES

Cuando por cualquier motivo un niño(a) requiere de la intervención del Estado para su protección y restitución de derechos, el conjunto de obligaciones que se tienen frente al mismo adquieren particular relevancia. El carácter integral de derechos, la requerida representación adulta y la necesaria diversidad institucional se hacen más importantes que ante situaciones ordinarias.

Todo niño(a) que ha sufrido alguna violación a sus derechos requerirá de una intervención integral y comprehensiva. Las diversas especialidades involucradas deberán actuar con diligente articulación a fin de evitar victimizar nuevamente. Será en estos casos principalmente en los que el Estado deba asumir papeles suplentes o sustitutivos de la familia.

Resulta imprescindible que el Estado cuente con la capacidad de brindar adecuada respuesta a niños y niñas cuando se requiera su protección especial. En particular, es indispensable que en estos supuestos la acción pública quede sujeta a una instancia claramente responsable del niño y la niña.

De manera contundente tendencias mundiales apuntalan hacia la creación de sistemas de protección especial o de protección integral. Como en el caso de los órganos de promoción y protección de derechos, son múltiples los modelos que se han implementado. Sin embargo, hay algunos rasgos fundamentales comunes en todo sistema de protección especial.

De manera central, se anota que estos sistemas no sustituyen los diversos servicios de protección y restitución que pueda requerir un niño(a). Si se tratara de materia penal, por ejemplo, el sistema de protección especial no sustituye las acciones de declaración o valoración del niño(a) sino que las acompaña. Tareas como la ministerial o judicial permanecen en manos de aquellas instituciones diseñadas para ello. El sistema de protección integral coadyuva, suple o sustituye en la medida necesaria la mediación y representación adulta del niño(a).

En esta tesitura, una de las características fundamentales de los sistemas de protección especial es que articulan casuísticamente todo aquello necesario para cada niño o niña en particular. Tejen, más no operan, servicios muy diversos desde las instituciones públicas o privadas que pudieran ser de utilidad para el niño(a).

Los sistemas de protección especial pueden o no formar parte del órgano de promoción y protección de los derechos del niño y la niña. Lo cierto es que, a diferencia de éstos, los sistemas de protección tutelan niños y niñas particulares y no a la infancia como tal.

Uno de los temas de mayor relevancia para el funcionamiento de estos sistemas es el grado de autonomía que logran tener frente al gobierno. Siendo una de sus tareas centrales representar los intereses del niño(a), es necesario prever qué capacidad de acción tendrán en caso de que fueran acciones públicas las que contrariaran estos intereses o incluso violentaran los derechos del niño(a). Es necesario prever la capacidad suficiente para que, de ser necesario, este sistema pudiese representar al niño(a) legalmente en contra de resoluciones o acciones públicas que violentaran sus derechos o que pudieran ser contrarias a su interés superior.

Finalmente, es necesario anotar que el alcance de la intervención de estos sistemas debe ser la protección y la restitución de derechos. Retomando las nociones sobre la naturaleza integral de los derechos del niño/a, es evidente que al verse afectado o violentado un derecho habrá afectación en otras esferas del sujeto. Asimismo, en consideración de que el ejercicio íntegro de los derechos es para el niño y la niña un requisito para su pleno desarrollo, la obligación no se satisface con proteger al niño(a) en contra de una violación o detener la misma, será también necesario garantizar la restitución de la integración de sus derechos a fin de permitir su adecuado desarrollo.

Los sistemas de protección especial responden directamente a las obligaciones del Estado frente a la indispensable mediación y representación adulta para el ejercicio de sus derechos. Representan la capacidad del Estado de responder a la sensible obligación de mediar y representar niños y niñas cuando

ello fuera necesario y la representación que pudieran tener por parte de sus padres o tutores fuera insuficiente, inexistente o incorrecta. Dicha obligación no puede encontrarse dispersa en distintas instituciones, ni puede operar como una política social ordinaria. El tamaño de la responsabilidad implícita exige solidez institucional y capacidad de actuar como garante.

Históricamente una limitación en la creación de estos sistemas ha sido confundirlos con aquellas instancias que deberán brindar directamente los servicios al niño y niña. Al colocar dicha tarea dentro de órganos de asistencia o desarrollo social, ha sujetado esta delicada responsabilidad a políticas a menudo cambiantes o con insuficiente solidez institucional para cumplir con la obligación de garante. Es por tanto importante que el sistema resguarde autonomía de las diversas instituciones que en un momento dado pudieran ser llamadas a intervenir con el niño(a). El sistema tutela procesos de protección y restitución, no los opera. Por ello no requiere operar centros de albergue o asistencia, únicamente representa al niño/a con relación a la obtención del conjunto de acciones necesarias para su protección y restitución.

En este tenor, las funciones que cumplen los sistemas de protección especial se enumeran a continuación.

1. Representación para efectos de la protección y restitución de derechos del niño, la niña o el adolescente

Las funciones de protección están íntimamente relacionadas con el reconocimiento de la necesaria representación del niño(a) para efectos de su protección y restitución de derechos. Asimismo, el reconocimiento del papel de la familia y los derechos del niño(a) relativos a ella establecen claramente que será ésta quien de manera idónea ejerza la representación necesaria del niño y la niña. Sin embargo, dada la obligación del Estado de velar por los derechos del niño(a) y protegerlos de todo incumplimiento de obligaciones relacionadas —aun cuando esto sea por parte de la familia misma—, es que se establece la obligación de representar al niño y la niña en suplencia o sustitución de la propia familia cuando así lo requiera la situación.

Las funciones de representación del niño(a) para efectos de proteger y restituir sus derechos debe, por tanto, ejercerse en la menor medida requerida de acuerdo con la capacidad de la familia inmediata o extendida para realizarlo.

Las acciones de representación del niño(a) pueden manifestarse mediante vías jurisdiccionales o administrativas diversas en contra de particulares, ajenas del niño(a), de sus familiares o del propio Estado (ONU, 2002, CRC/GC/2002/9). Dicha función exige del órgano de promoción y protección altos grados de autonomía e independencia.

La representación de niños para efectos de su protección y restitución de derechos abarca diversas situaciones como pueden ser niños migrantes no acompañados, niños separados de su familia por extravío o por medida cautelar, representación de niños dentro de juicios de orden familiar cuando ambos padres exponen posturas encontradas en representación de sus hijos, entre otras. De tal manera, el sistema se constituye como el abogado del niño(a) (ONU, 2002, CRC/GC/2002/14).

2. Ejercer la tutela de niños, niñas y adolescentes por parte del Estado

Una función primordial del órgano de protección y promoción de derechos es el ejercicio exclusivo de la tutela de niños y niñas que, habiéndose agotado los medios familiares y comunitarios existentes, requieren

de dicha medida. El ejercicio de la tutela no implica el de la custodia, es decir, esto no significa que el órgano de promoción y protección de derechos deberá operar casas-hogar. De hecho, en concordancia con los derechos del niño, su obligación es garantizar el ejercicio de la custodia provisional de niños(as) en espacios no institucionales, salvo cuando el propio interés superior del niño(a) así lo requiera. En todo caso, la institucionalización deberá ser por el menor tiempo posible y puede darse en espacios públicos o privados sin que ello exima al órgano especializado de sus obligaciones como tutor del mismo.

La función de ejercer la tutela implica justamente “tutelar”,⁸ la intervención a favor del niño(a) y el proceso de su restitución de derechos. En este sentido, el órgano de promoción y protección es responsable, como tutor, de garantizar su situación jurídica, su colocación y seguimiento adecuado, así como de asegurarse que reciba la asistencia y ayuda necesarias para su desarrollo. Es encargado de representar al niño(a) en todo juicio relativo a la restitución de sus derechos y de brindar acompañamiento y seguimiento del proceso hasta su culminación.

3. Articular servicios de protección y restitución

El sistema de protección especial gestiona, exige, acompaña y supervisa que algunos niños específicos reciban todos los insumos necesarios por parte del Estado para su protección y restitución de derechos (ONU, 2006, CRC/GC/2006/8). En este sentido, un caso puede requerir la gestión de terapias emocionales, de asistencia médica o de programas especiales de educación. Cada acción provendrá de un órgano de Estado especializado y competente en la materia, pero será el sistema de protección especial el encargado de gestionar y articular dichos servicios en lo inmediato y a largo plazo.

En este sentido, deberá contemplar por lo menos:

- a) El diagnóstico de necesidades y recursos del niño, la familia y la comunidad.
- b) La determinación de acciones necesarias para la restitución de sus derechos.
- c) La gestión de servicios necesarios.
- d) La representación del niño ante órganos jurisdiccionales para su protección y definición de su situación jurídica y, en caso de ser necesario, su representación como tutor del mismo.
- e) El seguimiento de su restitución.

4. Emitir opiniones especializadas para la restitución de los derechos de niños y niñas que lo requieran

Las funciones de protección implican también que el sistema de protección especial intervenga aportando información especializada en torno a la situación y el interés superior de niños(as) involucrados en procesos jurisdiccionales o administrativos. Así, por ejemplo (ONU, 2005, CRC/GC/2005/6), un niño migrante puede requerir una opinión especializada con relación al grado de riesgo que pudiera enfrentar de ser o no repatriado. El órgano especializado deberá coadyuvar con las autoridades competentes para aportar información que sirva para la toma de decisiones en el interés superior del niño por cualquier autoridad que lo solicite.

⁸ AG 61/299, Violencia (2006).

D. LINEAMIENTO CUARTO: CARACTERÍSTICAS REQUERIDAS TANTO PARA LOS ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN COMO PARA LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL

Tanto las funciones de un órgano de promoción y defensa de los derechos del niño, niña o adolescente, como un sistema de protección especial, son indispensables para que un Estado pueda cumplir cabalmente con sus obligaciones adquiridas frente a los derechos del niño(a). Estas funciones pueden conjuntarse en una sola institución o residir en dos órganos distintos.

Existen muchas y muy diversas configuraciones de Estado, y cada nación debe adoptar aquella que guarda congruencia con el resto de su estructura estatal, como sus intereses y cultura. Sin embargo, existen algunos rasgos que no se relacionan con el modelo de Estado o institución, tanto como lo hacen con las funciones mismas que estos órganos deben cumplir. En este tenor, resultan indispensables para garantizar el cumplimiento de obligaciones frente a la infancia.

En un estudio reciente, UNICEF realiza un análisis de las legislaciones y códigos sobre infancia en América Latina y el Caribe en cuanto al fundamento para el establecimiento de sistemas nacionales de protección integral de la infancia. En este estudio, Morlchetti (2012), su autor, ubica rasgos necesarios para lograr la efectividad de la protección a la infancia. Dicha información confirma que, ante una enorme diversidad posible de modelos, es necesario garantizar la presencia de características particulares para consolidar capacidad de Estado para actuar como garante de los derechos de la infancia.

Algunas características indispensables son:

1. Independencia

Una de las características centrales para la promoción y protección de derechos es su necesaria independencia de otros órganos o poderes de Estado (ONU, 2003, CRC/GC/2003/5). En particular, con respecto a sus funciones de protección de derechos, este requisito es indispensable.

El órgano como encargado de representar y defender el interés de niños(as), cuyos derechos han sido vulnerados y requieren de la protección del Estado para su restitución, debe obligadamente gozar de la independencia suficiente para incoar toda acción necesaria incluso en contra del propio Estado cuando éste actuara deficiente o inadecuadamente. Dicha tarea debe encontrarse libre de todo conflicto de intereses para poder garantizar verdadera capacidad de actuar en representación del niño(a).

Sin embargo, la independencia evidente en el ejercicio de funciones de protección no es menos importante para el ejercicio de otras actividades. Así, en el caso de la promoción, se hace evidente una necesaria independencia de intereses presupuestales y/o políticos de las diversas instituciones o poderes del Estado para lograr una verdadera capacidad de diagnóstico y orientación de acciones en favor de la infancia y no así en favor de la institución. La denuncia y diseminación sobre datos de incumplimiento en las obligaciones de una u otra institución con respecto a los derechos de la infancia también exige un actuar lo más libre posible.

Como se ha mencionado, la separación de las acciones de promoción y protección de derechos de aquellas de desarrollo social o de asistencia es necesaria por diversas razones. Entre éstas destaca la independencia indispensable del órgano especializado a fin de que pueda garantizar y promover el debido cumplimiento del derecho del niño a las propias acciones de asistencia y desarrollo social. Si el órgano

deberá velar por el adecuado cumplimiento de obligaciones frente a la infancia y una de estas obligaciones es brindar asistencia social, la colocación del mismo dentro de las instituciones de asistencia generaría un conflicto de intereses irresoluble.

Finalmente, la independencia en este tipo de órganos especializados es necesaria para garantizar su capacidad de ejercer funciones de promoción y análisis con relación a actores internacionales y hacia las entidades subnacionales del país ((ONU, 2002, CRC/GC/2002/2, 3, 4, 18, 19).

La independencia de estos órganos se establece mediante su naturaleza jurídica, debiéndose asumir modelos institucionales que le brindan la mayor autonomía posible. Sin embargo, otro aspecto fundamental en la independencia de su actuación se relaciona con la conformación plural de sus órganos de gobierno (ONU, 2002, CRC/GC/2002/5). La diversificación de actores, entre representantes de la sociedad civil, académicos y otros sectores relevantes, debe estar presente de manera sustantiva y no nominal dentro de las estructuras de gobierno. De tal suerte que la participación de diversos actores o sectores deberá ser decisoria y no consultiva. Asimismo, deberá ser formal y no honoraria para garantizar adecuados grados de participación profesional de dicha representatividad.

Con respecto a la necesaria independencia de estos órganos, sobresale la importancia de su configuración plural. Algunas recomendaciones (Morlachetti, 2012, pág. 84) insisten en una composición *paritaria* de sociedad civil y gobierno presente en los órganos resolutivos de estas instituciones. En este sentido, incluye visiones diversas y autónomas que vigilan el apego a los intereses de la infancia; entre estas voces deben también estar presentes los propios niños, niñas y adolescentes por medio del establecimiento de consejos consultivos infantiles (Morlachetti, 2012, pág. 85).

Con toda claridad, resulta un requisito fundamental para obtener la independencia necesaria que estos órganos se diferencien de otras instituciones de Estado. No pueden ejercer las importantes funciones que pudieran enfrentar intereses del Estado con la infancia, siendo homólogos de las ramas operativas del Estado o bien dependiendo de una de ellas (Morlachetti, 2012, pág. 73).

2. Institucionalidad

Existen diversas experiencias que han buscado colocar las tareas de promoción y protección de derechos dentro de órganos *ad hoc* o consejos consultivos interinstitucionales, intersectoriales, etc. Sin embargo, es necesario colocar las funciones de promoción y protección dentro del marco de obligaciones de Estado. En este sentido, el cumplimiento adecuado de dichas obligaciones requiere de manera obligada de un cuerpo institucional suficiente para garantizar continuidad y capacidad de acción.

El cuerpo institucional establecido formalmente debe garantizar dos niveles de acción: la orientación nacional y la operación local (Morlachetti, 2012, pág. 75) para ser efectivo.

Tareas de tal envergadura como asumir la tutela de niños no puede quedar sujeta a cambios improvisados o constantes. Las responsabilidades que asume el órgano especializado deben ser constantes para cumplirse cabalmente.

En el mismo tenor requieren de un andamiaje material y humano suficiente para el desarrollo de sus tareas. El presupuesto requerido para dichas tareas debe preverse de manera expresa y sujeta a las necesidades de la propia acción del órgano. No puede ser producto de aportaciones interinstitucionales de presupuestos propios, sino gozar también de la mayor autonomía presupuestal posible (ONU, 2002,

CRC/GC/2002/10). Debe incorporarse la obligación expresa de mantener la progresividad y de prohibir la regresividad en los recursos destinados a la operación de estos esfuerzos (Morlchetti, 2012, pág. 86).

El costo de las tareas que se le exigen a un órgano especializado para la promoción y protección de los derechos de la infancia deben contemplar el grado suficiente de profesionalización requerida. Todas las tareas de promoción, protección e información exigen altos grados de profesionalismo que deberán contar con recursos congruentes con la calidad del trabajo requerido (ONU, 2002, CRC/GC/2002/11).

Por otro lado, las tareas de promoción en muchos casos requieren de un impulso inicial que no signifique un egreso exclusivamente de la institución o entidad participante. Es necesario contemplar la capacidad institucional suficiente para dar cumplimiento a la tarea de impulsar efectivamente en las diversas instituciones públicas y en los Estados las acciones necesarias para garantizar los derechos de la infancia.

3. Autoridad

Un órgano especializado en la promoción y protección de los derechos de la infancia requiere de autoridad formal y moral para su efectiva actuación. La autoridad formal exige el diseño de un marco normativo que establezca obligaciones claras, pero también facultades suficientes para cumplirlas. Así, por ejemplo, deberá tener libertad de acceso a información suficiente (ONU, 2002, CRC/GC/2002/15) para la detección y representación de niños y niñas que requieren de su protección entre muchas otras facultades.

En particular, la autoridad del órgano es fundamental con relación a sus funciones de promoción de los derechos de la infancia ante diversas instituciones del Estado. Para tal efecto, es necesario que cuente con el reconocimiento formal de su obligación y facultad de supervisar el cumplimiento de los derechos de la infancia y las capacidades de brindar consulta y orientación profesional y efectiva, así como de incoar las acciones necesarias para garantizar el respeto de los derechos de la infancia ante cualquier incumplimiento. La ley en la materia debe establecer expresamente y con toda claridad la *rectoría* del órgano con relación a los derechos de la infancia (Morlchetti, 2012, pág. 72).

El órgano también debe gozar de autoridad moral ante el propio Estado y la sociedad en general. Si bien la autoridad moral es un aspecto efímero y complejo en la vida institucional, es claramente robustecido por aspectos estructurales en la configuración misma del órgano. En este sentido, la configuración diversa y representativa de sectores clave para la infancia, así como su autonomía estructural de la administración en turno, son también aspectos de central importancia.

Por otro lado, la autoridad moral se construye con el grado de transparencia y escrutinio posible de las propias acciones del órgano. Ejercicios como el debate parlamentario obligado generan mayores márgenes de credibilidad y autoridad moral (ONU, 2002, CRC/GC/2002/16). Mecanismos de evaluación de las acciones de promoción y protección deben ser parte de las acciones obligadas (Morlchetti, 2012, pág. 86).

La autoridad moral que logre fincar un órgano de esta naturaleza es de gran importancia con respecto al impacto que podrá tener a través no sólo de sus acciones de promoción y protección, sino también de aquellas de difusión y opinión sobre la situación de la infancia ante actores nacionales e internacionales.

Finalmente, tanto relacionado con la credibilidad de un órgano de este tipo como con la viabilidad de su creación efectiva, es conveniente considerar las diversas oportunidades de apoyo internacional al

respecto. Diversos esfuerzos internacionales apoyan la creación de órganos especializados de esta naturaleza (ONU, 2002, CRC/GC/2002/21). El aprovechamiento de estos recursos abona al éxito en la constitución de un órgano especializado para la promoción y protección de los derechos de la infancia.

E. LINEAMIENTO QUINTO: ESTABLECIMIENTO DE GARANTÍAS PRIMARIAS RELATIVAS A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)

Se ha desarrollado en líneas anteriores la evolución conceptual que han tenido los derechos económicos, sociales y culturales en los últimos años. En particular, se ha avanzado mucho sobre la definición de la naturaleza progresiva de estos derechos. Hasta fechas recientes parecía que la progresividad de los derechos diluía casi por completo la obligación del Estado, entendida como en la medida de sus capacidades. El desarrollo reciente, impulsado por teóricos del derecho y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos caracteriza la obligación del Estado frente a derechos progresivos.

De manera sintética se puede establecer que los Estados deben emprender acciones de dos tipos en aras de dotar de efecto útil la naturaleza progresiva de los DESC. En primer lugar, debe realizar una serie de acciones relativas al establecimiento de la tutela de los DESC. En segundo lugar, deberán abordar tareas relativas al establecimiento de parámetros aceptables o mínimos indispensables en cada materia relevante.

Las tareas necesarias para el establecimiento de dichas garantías son de carácter especializado y particular a cada nación y sus marcos legales. Resulta necesario que cada país aporte recursos y esfuerzos particulares para completar estas tareas, adecuados a su realidad social, económica y cultural.

1. Acciones relativas a la tutela de los DESC

Uno de los elementos más importantes con relación a un derecho es su grado de tutela. Si los derechos del individuo, cuando vejados, son indefendibles, carecen de efectividad. Es indispensable la existencia de recursos coercitivos que permitan la garantía de ejercicio de derechos fundamentales.

La naturaleza progresiva de los DESC no los hace distintos a todo derecho en este respecto. Es decir, la progresividad no puede entenderse como contraposición a la tutela, pues ello anularía de hecho la efectividad del derecho mismo.

Es por tanto necesario que los Estados aborden una serie de acciones dirigidas a establecer la tutela de los DESC. Si bien habrá variación entre naciones, como la pudiera haber entre grupos de derechos, de manera general estas acciones deben contemplar:

- a) Desglosar con base en la Convención de los Derechos del Niño, los contenidos de los DESC, definiendo obligaciones específicas implícitas en cada uno de ellos.
- b) Hacer una revisión amplia de la legislación nacional, depurando y eliminando todo imperativo contrario a los derechos del niño y la niña, así como insertando aquellas obligaciones definidas con relación a los DESC del niño(a).
- c) Publicar un plan de avance hacia el cumplimiento progresivo de los DESC infantiles.

- d) Incorporar en la legislación nacional la prohibición explícita de la regresividad de los DESC infantiles.
- e) Establecer la obligación expresa de garantizar incrementos obligados en cada gestión presupuestal, hasta obtener el grado satisfactorio estipulado como meta en el plan de progresividad de los DESC infantiles.
- f) Explicitar en las diversas materias de política pública hacia la infancia los mínimos indispensables que deben cumplirse.

2. Definición de mínimos indispensables

Una vez tomadas acciones para dotar a los DESC de la tutela, será necesario establecer con toda claridad los parámetros que definen exactamente lo que es objeto de tutela. La naturaleza progresiva de los DESC los hace sustantivamente plásticos y cambiantes. Sin embargo, su evolución no es caprichosa o discrecional. Los cambios sustantivos de los DESC responden a las reglas fijas de progresividad y no regresividad.

Sin embargo, todo esto carece de sentido si no se cuenta con un punto de partida. Es decir, un parámetro inicial a partir del cual puede tutelarse efectivamente el progreso de los DESC. Este parámetro o línea de base se relaciona con lo mínimo indispensable.

Lo mínimo indispensable, o también nombrado como mínimo vital, parte inicialmente del derecho a la vida. Es decir, ningún grado de desarrollo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales puede ser aceptable si coloca en riesgo la vida del sujeto titular del derecho. Evidentemente, este parámetro reduce los DESC a términos muy básicos. No obstante, la naturaleza plástica de los DESC en lo sustantivo expande rápidamente la esfera de protección de estos derechos.

El principio de progresividad hace que una vez alcanzado un grado mayor de desarrollo, éste automáticamente pasa a constituirse como mínimo indispensable. Es decir, la línea de base se renueva constantemente con tendencias evolutivas hacia el ejercicio pleno de los DESC.

Es tarea de cada Estado definir el punto inicial a partir del cual cobrarán sentido las acciones para la tutela de los DESC que ha desarrollado. Es una tarea individual de cada nación, pues será obligación partir del grado de desarrollo ya obtenido como punto mínimo indispensable.⁹ También será una tarea que debe realizarse temáticamente, la cual es minuciosa y exige definir mínimos indispensables para cada política que afecta directa o indirectamente a los DESC.

Los mínimos indispensables en cada tema o área de acción pública deben por lo menos contemplar tres rubros:

- a) Cobertura
- b) Tipo de servicio
- c) Calidad

⁹ Cabe la posibilidad de que, en un contexto de integración regional como el que se encuentra en proceso en Centroamérica, los mínimos indispensables puedan ser establecidos bajo un consenso de los países de la región.

Una pregunta central es ¿qué sucede cuando un país se encuentra por debajo de los mínimos indispensables más básicos? Es evidente que encontrarse por debajo de parámetros relacionados con la protección de la vida del individuo es inaceptable y no puede recibir el mismo tratamiento que recibe la progresividad esperada a partir de estos mínimos vitales.

Por ello, toda circunstancia que coloca a un individuo, en este caso a niños, niñas y adolescentes por debajo de mínimos indispensables, debe ser tratada como un estado de excepción. De la misma manera en que ante un desastre natural se realizan al extremo los esfuerzos para atender el problema, un estado de excepción con relación a los mínimos indispensables exige un plan de emergencia.

En los siguientes dos capítulos se profundiza en los temas vinculados con la definición de mínimos indispensables en los rubros de cobertura, tipo de servicio y calidad de los programas que instrumenten la política de Atención Integral a la Primera Infancia de manera particular, poniendo particular énfasis en la necesidad de que dichos programas sean integrales, y asumiendo que se basan en su implementación, en el establecimiento de centros de cuidado y atención infantil. En el siguiente capítulo se presentan los elementos de entre los cuales se puede decidir el establecimiento de mínimos indispensables, y en el capítulo IV se profundiza en el proceso de establecimiento de dichos mínimos.

III. EJE TERCERO: LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

A. LINEAMIENTO PRIMERO: LA POLÍTICA INTEGRAL COMO REQUISITO INDISPENSABLE EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Las características particulares de la obligación del Estado con la primera infancia establecen pautas de suma relevancia para el diseño de programas de atención. El carácter integral de los derechos y la importancia de la mediación adulta resultan en una fórmula ineludible con relación a esta atención.

Por una parte, establecen con toda claridad que no sólo es benéfico para el niño(a) que los servicios sean integrales, sino que forma parte de sus derechos. De igual manera, no sólo es benéfico para el niño(a) y para la sociedad cuando estas intervenciones involucran a la familia, sino que también esto forma parte del derecho del niño(a).

Más allá de formar parte de la obligación del Estado frente a la infancia, la atención integral a la primera infancia conlleva además enormes beneficios en términos de la efectividad y eficiencia de una política de Estado.

La efectividad se ve notablemente mejorada por el hecho de que en la atención integral un servicio no sólo complementa al otro, sino que lo potencia. Un ejemplo simple pero ilustrativo puede ser la conjunción de servicios de salud con servicios de educación para la salud y servicios educativos con la familia. Si cada uno de estos servicios se brinda en instancias independientes, existen dificultades significativas, a nivel de una política de escala nacional, garantizar que todo niño(a) que lo requiera recibirá tanto uno como los tres servicios. La evaluación y seguimiento del impacto de cada servicio es independiente y difícilmente se logrará armonizar los sistemas de monitoreo para dar cuenta del posible impacto positivo de la conjunción de servicios en un mismo niño(a).

Si en cambio, estos servicios se ofrecen de manera simultánea y paralela, será de esperarse que el trabajo logrado en uno de ellos sea útil para el otro. Sin duda, mejoras en la alimentación en el hogar redundarán en mejor salud y en mejor aprovechamiento. Otras relaciones entre los beneficios puede quedar un tanto al azar sobre si el niño/a o la familia o incluso quienes imparten el servicio reconocen y establecen la conexión. Tal sería el caso si hubiera elementos nocivos para la salud presentes en el hogar que fueran observados por quien brinda la atención a la familia y ésta pudiera o no comunicárselo a quien brinda la atención de salud. También la evaluación y monitoreo sería más sencilla y pudieran establecerse pautas para compartir y hacer un análisis compilado de avances.

Finalmente, si estos servicios no sólo se ofrecen de manera paralela, sino integral, se logra un mayor impacto. Los temas y estrategias de cada uno serán producto del estudio conjunto de un caso. Por ejemplo, los temas en educación para la salud incorporarían temas relevantes para las condiciones específicas de salud en los alumnos. El trabajo con la familia incorporaría de manera particular la atención a temas de salud relevantes con sus hijos. De igual manera, el monitoreo y evaluación no sólo se complementan o pueden compilar, sino más bien son producto de un diseño conjunto, y por tanto no sólo es posible dar cuenta del impacto parcial, sino del conjunto del desarrollo de caso.

El ejemplo utilizado busca exponer una de las características más importantes de la atención integral: la atención integral no es igual que la conjunción de acciones; requiere de la compenetración de

acciones en una misma estrategia. Ahora bien, parte del reto para lograr dicha compenetración se ubica justamente en la obligada intervención de las diversas instituciones públicas. Como nación una política no sólo está al servicio del individuo, en este caso el niño y la niña, sino de la nación en su conjunto. En este sentido, no basta con tener en mente los objetivos de un caso particular; es menester mantener presente los objetivos nacionales en cada área de desarrollo.

Retomando el ejemplo utilizado, esto significa que no produciría el mismo efecto si una sola institución reuniera personal médico, educativo y de trabajo social. Si bien esta combinación interdisciplinaria podría lograr el mismo impacto en el niño(a) en particular, se perdería la convergencia de impacto en cuanto a la política nacional. Es necesario que desde el cometido nacional de cada institución se sume a la conjunción de acciones.

Sin duda, los esquemas de atención integral presentan retos ante una cultura que históricamente ha privilegiado la sectorización y especialización en la acción pública. El reto exige inversión en la formación e instalación de estas nuevas experiencias de política pública. Sin embargo, no sólo forma parte de las obligaciones del Estado frente a la infancia, sino que resulta en ejercicios públicos más eficientes.

La fragmentación de la acción pública es sumamente costosa. A pesar de grandes esfuerzos por la depuración y la armonización de Estado, la magnitud de las acciones nacionales hace difícil evitar la duplicidad. El aterrizaje de líneas amplias de política en acciones o servicios específicos inevitablemente duplica esfuerzos en algunas áreas, sobre todo en la atención regional o comunitaria, los costos se duplican no sólo en servicios que pueden ser similares o iguales, sino en la infraestructura y costos de operación/administración.

Adicionalmente, el carácter integral de servicios genera similares beneficios para los usuarios. De manera evidente, el usuario se ve sometido a un grado ineludible de duplicidad cuando los servicios son parcializados. Será necesario brindar datos generales en cada servicio, y en muchos casos se requerirá participar en exploraciones socioeconómicas, psicológicas o médicas que generan aún mayor desgaste al ser repetitivas. En particular, la infancia, por sus características, es susceptible de ser víctima debido a la exposición a la repetición de gestiones o diligencias que no comprende o le causan temor.

Evidentemente, el acudir a diversas instancias para obtener la diversidad de servicios necesarios para el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, implica un costo adicional para la familia. Tiempo de traslado, costo de transporte, etc. son gastos que de manera acumulada resultan significativos.

En resumen, si bien el desarrollo de políticas integrales para la primera infancia puede resultar costoso en su instalación, la inversión inicial redundará en ahorros nacionales significativos en poco tiempo de ser implementadas. Los ahorros no sólo se reflejan en los costos de operación de las políticas, sino en los beneficios económicos que se obtienen como nación mediante el incremento en el impacto logrado con la efectividad de atención a la primera infancia.

El carácter integral debe ser un rasgo presente en la política de atención a la primera infancia, para lo cual requiere fungir como verdadero conducto o desembocadero del conjunto de la política pública para el niño(a) y la familia. En este sentido, la política no sólo buscará la integración en cada área de desarrollo, sino que fungirá como un punto de convergencia que la garantice en la política de Estado para la infancia y la familia.

Las implicaciones prácticas son de compilación desde cada instancia pública presente en el esfuerzo y de diagnóstico con cada niño(a) y en cada familia a fin de aproximar a éstos el conjunto de recursos públicos que requieren para su óptimo desarrollo.

Entre otros elementos, la política integral exige algunos principios orientadores de toda acción. Éstos son los siguientes:

1. La protección integral del niño y la niña en el marco de atención integral a la primera infancia

La protección integral es derecho del niño(a). Esta tarea, normalmente dependiente de la acción familiar, recae sobre el centro al que llegue a acudir el niño o la niña, e indirectamente el Estado cuando el niño(a) se encuentra bajo su cuidado. Evidentemente, la actuación pública, y de manera reforzada cuando asume tareas relativas a la infancia, nunca puede igualarse a la actuación privada. Los márgenes de discrecionalidad permitidos al actor privado, le serán vedados al actor público.

Esto tiene importantes implicaciones para el ejercicio de sus obligaciones de protección cuando niños y niñas se encuentran bajo su cuidado. La protección de niños(as) no podrá regirse bajo estándares discrecionales, sino bajo protocolos y parámetros preestablecidos. De manera fundamental, la protección integral de los niños y niñas contempla tres conceptos: la seguridad, la protección y la restitución.

La seguridad se refiere a todas aquellas medidas necesarias para garantizar el bienestar e integridad de los niños y niñas mientras están bajo el cuidado de un centro. Se refiere a medidas preventivas que abarcan desde la formación y supervisión del personal, hasta la infraestructura, como puede ser la aplicación de estándares de seguridad en juegos infantiles. La seguridad de los niños(as), al estar bajo el cuidado del Estado, se rige por los principios que imperan sobre toda acción pública: el servidor público podrá hacer únicamente aquello explícitamente permitido, y el actor privado podrá hacer todo aquello no explícitamente prohibido. Este principio implica que el centro podrá utilizar y proveer para los niños y niñas únicamente lo que se haya probado como positivo, adecuado o saludable. La aplicación en el seno de lo familiar es diferente: la familia sólo deberá abstenerse de brindar al niño(a) cualquier cosa demostrada como perjudicial. Un ejemplo claro de la implicación de este concepto en la actuación pública es con relación a la alimentación de los niños y niñas. Mientras la familia puede o no decidir brindar al niño(a) alimentos envasados, cuyos efectos nocivos no han sido plenamente demostrados, el Estado únicamente podrá proveer para los niños(as) aquellos alimentos debidamente probados como saludables.

La protección se refiere a todas las acciones inmediatas y mediatas necesarias para intervenir y resguardar la integridad de los niños y niñas cuando ha sucedido algún suceso que los coloca en riesgo o afecta sus derechos. Al igual que con relación a la seguridad, las acciones de protección no pueden ser arbitrarias. Es por tanto necesario que el centro cuente con claros protocolos y personal capacitado en aspectos básicos de protección, como primeros auxilios, desastres naturales o incendios. Sin embargo, los centros de atención a la infancia se constituyen como un frente fundamental de contacto con el niño y niña fuera de la familia. Serán el primer lugar en el que un actor ajeno a la familia, y con capacitación especial, pueda detectar discapacidad, abuso o violencia, entre otros. También en estos casos, es necesario que el centro cuente con claros procedimientos para actuar eficientemente en la protección del niño y la niña.

Finalmente, la protección integral se refiere a la restitución de derechos. El centro, como espacio fundamental del desarrollo del niño(a) fuera de la familia, desempeña un papel importante en ello. Es necesario, por tanto, que los centros cuenten con la capacidad y procedimientos adecuados para brindar a

los niños y niñas las acciones necesarias para, desde el quehacer del centro, procurar la restitución de los derechos del niño(a). No se trata pues de que el centro asuma tareas que no le corresponden o para las cuales no está equipado, sino que mediante sus acciones brinde el acompañamiento y contención necesarios para el niño(a) y su familia.

2. Participación infantil en el marco de la atención integral a la primera infancia

La participación infantil es un derecho del niño(a) ampliamente explorado y pocas veces aplicado. A pesar de quedar patente el alcance de la obligación del Estado de recoger y tomar en cuenta la opinión del niño(a) en toda acción que le afecta, la mayoría de las acciones que se brindan a la infancia carecen de este derecho.

El ejercicio del derecho de opinar y participar, que son diversos pero para efecto de brevedad se unen en el presente documento, se construye a partir de varios elementos. El primero de ellos es la clara definición de todo aquello en lo que debe participar el niño(a). Procedimientos como la evaluación individual, por ejemplo, debe expresamente contemplar la participación del niño y la niña. Al ser un elemento transversal, cada acción debe contemplarse desde la óptica de la participación infantil.

El segundo elemento es la consideración de cómo será tomada en cuenta la opinión o participación del niño(a). Se trata de garantizar que la participación de los niños y niñas tengan un efecto útil. Múltiples ejercicios de consulta infantil resultan ociosos al no considerar qué se hará con la información obtenida y para qué servirá. Como se ha mencionado, la obligación del Estado no sólo es de garantizar el derecho del niño(a) de opinar, sino que ésta sea tomada en cuenta. Evidentemente, esto no significa que un pequeño debe decidir asuntos que no es capaz aún de determinar; implica que la opinión debe ser tomada en cuenta.

Este punto se relaciona con el tercer elemento constitutivo de la participación infantil: la participación adecuada. Los niños(as) pequeños requieren de condiciones adecuadas para ejercer su derecho a participar u opinar. Muchas experiencias de organización infantil han fracasado por proponer esquemas adultos para la participación infantil o forzar su participación en temas de interés adulto y no propio. La participación efectiva tiene que ser adecuada con la edad y el grado de desarrollo del niño(a).

El cuarto elemento relaciona íntimamente el derecho de participación con el derecho de información. La participación efectiva debe ser una participación informada. Si el niño(a), por ejemplo, ha de opinar sobre la valoración que se hace de sus avances o dificultades, debe ser adecuadamente informado sobre qué se opina sobre ello.

Finalmente, la participación no es sólo un ejercicio o actividad. La participación en niños(as) y en adultos requiere del desarrollo de habilidades específicas. En este sentido, la participación y la experiencia organizativa forma parte del proceso formativo del niño(a).

3. La familia como sujeto de la atención a la primera infancia

Se ha analizado en apartados anteriores la importancia de la familia tanto desde la necesidad del niño/a como desde la obligación del Estado. En ambos escenarios la familia en sí se constituye como sujeto de atención indispensable para el desarrollo infantil, particularmente en los primeros años de vida.

Por este motivo, la atención a la familia no sólo forma parte adjetiva de un modelo de atención integral a la primera infancia, sino es parte sustantiva de la misma. Esta mirada implica que la familia es un sujeto transversalmente presente en todas las acciones del centro y no sólo en aquellas especialmente dirigidas a ellas.

Los temas o actividades que se desarrollan con los niños y niñas deben contemplar la integración de la familia en ellos. Así, por ejemplo, si con niños de cuatro años se tratan temas de autocuidado para la salud o higiene, éstos deben ir aparejados de acciones en el mismo sentido hacia la familia. Algunas acciones implicarán dotar a la familia de información u otras pueden implicar a los propios niños(as) como agentes de cambio dentro de su propia familia.

4. La importancia de la comunidad en una política integral de atención a la primera infancia

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, una parte importante del desarrollo del niño y la niña se producirá en su interacción con la comunidad. A su vez, una parte importante de la vida comunitaria se realizará en interacción con sus niños(as) y sus tareas de crianza. Es decir, tanto la comunidad es de fundamental importancia para el niño(a), como los niños y niñas lo son para la comunidad.

El trabajo con niños y niñas durante la primera infancia requiere de la integración de la comunidad como sujeto interesado en el quehacer del centro. Este concepto tiene varias implicaciones. En primer lugar, significa que el centro sirve, es útil e importante para la propia comunidad. Servicios, espacios y oportunidades de información/educación surgen del centro hacia la comunidad. Esta relación resulta benéfica para los niños(as) y la comunidad, al producir mayor apropiación y apoyo para el centro, mejores elementos para el cuidado de la infancia e impulsar el desarrollo comunitario. Adicionalmente, el centro canaliza y derrama política pública hacia la comunidad, incrementando la eficiencia en la operación de diversos programas del Estado.

En segundo lugar, la incorporación de la comunidad, como sujeto relevante en la intervención a favor de la primera infancia, implica la ampliación de escenarios de aprendizaje para el niño(a). Es decir, la comunidad misma se constituye como un escenario de aprendizaje mediante interacciones educativas, como puede ser presentaciones comunitarias preparadas para los niños(as).

B. LINEAMIENTO SEGUNDO: CONTENIDOS Y ACTIVIDADES CURRICULARES MÍNIMAS PARA GARANTIZAR LA INTEGRACIÓN EN LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

La definición de contenidos y actividades curriculares mínimos en una política son parte fundamental de su integración. En este sentido, forman parte indispensable de los conceptos que anteceden la presente sección. Sin embargo, dada su complejidad, se abordan en un apartado propio a fin de obtener mayor claridad.

Existen un sinnúmero de modelos y propuestas pedagógicas con demostrado éxito y mérito. Pero, más allá de las selecciones metodológicas, el carácter integral del desarrollo infantil exige ineludiblemente la consideración de algunas áreas de desarrollo y de algunos escenarios de aprendizaje. Esto es así con base en cómo es el propio proceso de desarrollo del ser humano dentro de sus primeros años de vida. En los siguientes apartados se presenta una propuesta de fundamentación, que puede servir de base para la toma de decisiones en cuanto a los contenidos y actividades curriculares mínimos a definir. La fundamentación

psicopedagógica y la neuronal son conceptuales, mientras que la de desarrollo de capacidades y escenarios de aprendizaje son más pragmáticas.

1. Fundamentación psicopedagógica

El desarrollo es un proceso constante de cambio que dura toda la vida. Cada período de ciclo de vida es imprescindible; ninguna pauta de desarrollo es más relevante que otra, pero es importante que en cada período se cumplan las funciones que se esperan.

Una forma de estructurar este proceso del desarrollo es a partir de los principios del modelo ecológico, que establece que una persona es concebida como un ser activo, una entidad creciente, dinámica, que va adentrándose progresivamente y reestructurando el medio en que vive. Aunado a la perspectiva contextual, el desarrollo del individuo sólo puede entenderse en su contexto. Se considera que el individuo no es una entidad separada que interactúa con el ambiente, sino que es parte inseparable de éste.

El desarrollo no puede comprenderse en función de variables lineales, que podrían tener influencia independiente sobre la conducta, sino en términos de sistemas. La Teoría General de los Sistemas indica que éstos son dinámicos, pueden modificarse y expandirse. Los individuos y el ambiente se influyen, adaptan y ajustan mutuamente.

La complejidad del desarrollo humano implica además la intersección y consideración simultánea de dos perspectivas: una debe considerar diversas esferas de vida (círculos concéntricos), en las que el desarrollo se desenvuelve, y otra debe tomar en cuenta el desarrollo por etapas a lo largo de un ciclo vital (cronosistema graficado como flecha), línea conceptual que “atraviesa” las diversas esferas de vida.

El modelo ecológico caracteriza la ecología del desarrollo humano como un modelo dentro del esquema del determinismo recíproco. La reciprocidad es un concepto muy importante dado que es el factor que produce el dinamismo en los sistemas, y significa que un cambio en cualquier punto del esquema ecológico (puede ser en la persona o en el ambiente) puede afectar al resto y generar nuevos cambios que, por un efecto “carambola”, influirán de nuevo en el punto inicial. La estructura del modelo, que se detalla en el anexo I, se ubica en distintos niveles y sus elementos se relacionan de manera dinámica (Bronfenbrenner, 1987).

Comprender de manera adecuada el proceso de desarrollo y conocer sus etapas es fundamental en la determinación de una estructura de contenidos y actividades curriculares que garanticen que los niños y niñas transiten por sus etapas de desarrollo y se relacionen con su entorno de manera gradual y conforme a los tiempos naturales, evitando acelerar o retrasar inadecuadamente los procesos y procurando que en cada etapa se cumplan las funciones esperadas.

2. Fundamentación neurológica

Para abordar esta temática se comenzará definiendo un concepto crucial, el *crecimiento*. Éste se entiende como un rasgo fisiológico que define al niño y lo diferencia del adulto. Es un proceso básicamente cuantitativo, vinculado al aumento de la masa de tejidos y órganos, que se acompaña de una remodelación morfológica y maduración funcional (Hernández, 2001).

Durante los primeros años de vida el cerebro es el órgano que más rápidamente crece. En el momento de nacer pesa aproximadamente 350 gramos, y ya a los 14 meses ha alcanzado los 900 gramos. A los 5 años ha alcanzado el 90% de su peso definitivo. Esto significa que durante el primer y segundo años de vida, el cerebro crece a velocidad impresionante por minuto, pero no es que esté creciendo debido a que se están multiplicando sus células, sino porque su estructura se está organizando para llegar a desarrollar su compleja actividad. Es durante este período que se va estableciendo el llamado "cableado cerebral" o proceso de interconexión neuronal. Se trata de un sistema extraordinariamente complejo que es indispensable para permitir el rápido envío de informaciones que constantemente deben pasar de una parte a otra del cerebro. Su funcionalidad necesita de una muy bien organizada red neuronal. Lo complejo del proceso lo hace a la vez vulnerable a factores ambientales. Una mala alimentación impacta en el correcto cableado cerebral (red neuronal), como también se sabe que un ambiente negativo dificulta el proceso de cableado, y esto se traduce en un impacto duradero que se va a poner en evidencia en dificultades posteriores del desarrollo.

La *apoptosis neuronal* se refiere a una forma de muerte celular programada, en la que pone en marcha un programa de suicidio por el cual la neurona muere (es importante resaltar que las neuronas son una célula del organismo que no revive, ni se regenera, las que se pierden no vuelven a aparecer), convirtiéndose en pequeñas vesículas que son captadas por células vecinas. La apoptosis neuronal ocurre normalmente y en forma masiva durante el desarrollo del sistema nervioso. Es un proceso necesario para el organismo, ya que en éste mueren aquellas neuronas que no son utilizadas y que constituyen un gasto energético para el organismo; por tanto, son desechadas para ahorrar precisamente este gasto energético y proporcionar a aquellas neuronas que sí son utilizadas un mayor espacio para su crecimiento y la amplitud de redes neuronales, así como para que sus ramificaciones del axón establezcan sinapsis con las neuronas de asociación, y las habilidades el organismo continúen con un proceso de desarrollo normal (Carlson, 2006).

Existe un "período crítico" (dentro de los períodos críticos se considera que hay una necesidad de fortalecer las áreas de estimulación para la adquisición y establecimiento de capacidades que le permitan al organismo adaptarse al entorno y dar respuesta a éste) para el desarrollo cerebral que se ubicaría en los primeros años de vida. Son numerosas las experiencias que demuestran que los niños provenientes de ambientes con privaciones emocionales y culturales (pobreza y/o desnutrición), presentan serias dificultades para el posterior proceso de desarrollo. Por ello se hace necesario desarrollar programas y escenarios especiales con miras a prevenir este daño (biológico, psicológico, emocional y social).

Las investigaciones científicas sobre el desarrollo cerebral ofrecen bases para afirmar que la arquitectura del cerebro depende de la mutua influencia de la genética, el medio ambiente y la experiencia o cuidados, en especial los referidos al vínculo con los cuidadores primarios (Thompson, 1977).

Por una parte, las neurociencias muestran que si bien el sistema nervioso puede remodelar los contactos entre neuronas y la eficiencia de sus conexiones, permitiendo siempre generar alguna modificación (neuroplasticidad), existen períodos críticos o sensibles, en que las redes neuronales tienen una excepcional susceptibilidad a los efectos del medio ambiente y la experiencia (interacciones sociales y con objetos). Las etapas tempranas de la vida constituyen un período crítico o sensible. En este período las experiencias que se establecen con el entorno influirán no sólo en la forma de construir la identidad, sino también en cómo se estructura y funcione el cerebro, sentándose las bases del aprendizaje y la socialización (Rosenzweig, 1992).

Así pues es importante hacer énfasis en que, de no existir un medio donde se propicien los suficientes estímulos para que estas redes neuronales se generen y así se logre un mayor número de

conexiones sinápticas que propicien y permitan el aprendizaje del niño, estas capacidades se verán limitadas por la apoptosis neuronal y por los períodos críticos que establecen que no existirá la posibilidad del organismo de recuperar esas neuronas muertas ni de establecer nuevas conexiones sinápticas que permitan el desarrollo de capacidades en el niño para adaptarse y dar respuesta al entorno en que se encuentra. Es así que se hace necesaria la puesta en marcha de escenarios propicios para el desarrollo donde el niño pueda alcanzar el máximo de sus posibilidades. Es también necesario establecer estos escenarios desde la infancia temprana para así evitar que los procesos neurofisiológicos antes mencionados sean un factor que incida en el aprendizaje y el establecimiento de capacidades en el niño. Las áreas de estimulación son el insumo para estas capacidades, es decir, el infante debe ser estimulado desde etapas tempranas y constantes a través de su desarrollo para fomentar capacidades que se instauren en el establecimiento de un mayor número de redes neuronales y por lo tanto un mejor aprendizaje que lo ayudará a dar respuestas al entorno interactuante en el que participe durante toda su vida.

3. El desarrollo de capacidades en la primera infancia

Una vez establecidas las bases neurofisiológicas que permiten el desarrollo de capacidades a través de las áreas de estimulación, durante la infancia, el cerebro no sólo es especialmente receptivo al adquirir cierto tipo de información, sino que además necesita de ella para lograr las conexiones neuronales en forma apropiada. Los estímulos emocionales, efectivos, verbales, visuales y auditivos orientan y conducen el complejo proceso de interconexión de las neuronas, que posteriormente va a permitir un aprendizaje normal.

En un medio ambiente adverso no se establecen correctamente estas conexiones, por lo que el proceso posterior de aprendizaje se dificulta. También se ha reconocido que durante este período el cerebro es extraordinariamente plástico. Es así como se ha observado que si la degradación y la desnutrición se producen durante los primeros meses de vida, el desarrollo psicomotor se retarda, lo que coincide con muy escasas conexiones neuronales. Sin embargo, si antes de que se cierre esta ventana, se interviene con una alimentación adecuada y estimulación verbal, psicológica, social y emocional (durante todo el período de la infancia), aún hay tiempo para la recuperación del daño. En un tiempo relativamente corto, vuelven a reestablecerse las conexiones sinápticas. Sin esta estimulación, el daño se hace permanente, quedando el niño definitivamente lesionado y perdiendo capacidades que son necesarias para la vida.

En un marco de desarrollo óptimo, o al menos normal, se espera que las capacidades del niño se continúen desarrollando en un proceso continuo; de esta manera se produce un crecimiento físico y neurológico que le permite al niño seguir adaptándose a las circunstancias que le exige la vida en búsqueda de ser cada vez más autónomo.

La interacción con las personas, los objetos y el espacio condiciona el bienestar emocional, las habilidades sociales y las capacidades cognitivo-lingüísticas que aparecen en los primeros años. Éstos son importantes requisitos para el éxito escolar y, más aún, para la construcción social del cerebro y el resto del sistema nervioso central y periférico, que permita reflejar y evaluar adecuadamente la realidad en que el niño se está desarrollando.

Un medio propicio donde el niño se desarrolle plenamente puede favorecer sus capacidades para impulsar el desarrollo integral del niño, estimular sus procesos de maduración, reforzar el vínculo madre-hijo, apegar a los padres al núcleo familiar, facilitar la inclusión del niño y su núcleo familiar al entorno social (Gessell, 1979).

Se ha demostrado que el enriquecimiento ambiental durante los primeros años de vida mejora el rendimiento intelectual y conduce a una mejor respuesta al proceso de educación posterior; esto en relación con aquellos niños que no han sido estimulados o han sido poco estimulados a lo largo de la infancia.

Así pues, se tiene que el desarrollo de las capacidades depende en su totalidad de las áreas de estimulación y de la forma en cómo éstas sean precisamente estimuladas; por lo tanto, deben plantearse de manera cuidadosa y detallada aquellas áreas que van a estimularse (que deben ser todas) a favor de un desarrollo psicológico, social y emocional pleno para el niño(a).

4. Escenarios de aprendizaje y desarrollo como base de una política integral de atención a la primera infancia

En suma, los escenarios constituyen el entorno en donde debe producirse un buen desarrollo para los niños. Éstos reciben la influencia de contextos diferentes a la familia, influencia que aumenta a medida que crecen y las interacciones sociales en las que participan se incrementan en cantidad y complejidad. Así, son muchos los agentes y las instituciones que tienen un papel importante en el desarrollo de niños y niñas: la familia, los otros niños, la escuela, los medios de comunicación de masas, etc. La influencia de estos agentes durante la mayor parte del desarrollo infantil y adolescente es simultánea e interdependiente (Muñoz, 2005).

Para lograr que estos niños tengan una buena calidad de vida y oportunidades que sean aprovechables a lo largo de esta, es imprescindible un trabajo conjunto familia-escuela. Se sugiere que para mejorar las oportunidades de lograr un mejor desempeño escolar, la familia en conexión con la escuela y la comunidad deben brindar herramientas mediante estrategias que apoyen el proceso de desarrollo del niño, utilizando y estando en un ambiente que propicie aprendizaje de forma significativa y activa, que además permita y enseñe a los niños expresarse emocional y socialmente de acuerdo con las necesidades del medio en el que se desenvuelva.

Los retrasos en el desarrollo cognitivo psicológico, social y emocional (y que además pueden afectar en procesos biológicos y neurofisiológicos) de los niños, provocados en gran medida por factores ambientales adversos, tienen como efecto a corto plazo el bajo rendimiento, el fracaso y la deserción escolar y a largo plazo, la imposibilidad de los individuos de lograr un trabajo estable que les permita una adecuada subsistencia.

En este sentido, y para ir resumiendo la importancia de los sistemas en la vida y el desarrollo del niño, se tiene que sus capacidades forzosamente están vinculadas a los escenarios en los cuales se desarrolló; siguiendo la línea teórica del modelo ecosistémico, se tiene entonces que: para los niños y las niñas, el microsistema más importante es la familia, seguida del microsistema escolar y el grupo de juegos. El siguiente sistema es el mesosistema, que comprende el conjunto de relaciones entre dos o más microsistemas, en los que el individuo en desarrollo participa directamente. En el caso de los niños y niñas, nos estaríamos refiriendo, por ejemplo, a las relaciones entre la familia y la escuela. Por su parte, el exosistema se refiere a uno o más entornos en los que la persona en desarrollo no participa directamente, pero que ejercen su influencia en el entorno más inmediato del individuo. Ejemplos de exosistemas serían el lugar de trabajo de los padres y madres o los servicios sociales de la comunidad. Por último, el macrosistema hace referencia a las circunstancias históricas, sociales, políticas y culturales que afectan a los sistemas ecológicos anteriores. Por ejemplo, el macrosistema explicaría las diferencias encontradas en la organización y en las relaciones, entre los hogares de diferentes sociedades o momentos históricos o de distintos grupos dentro de una misma sociedad, en función de factores socioeconómicos, culturales, étnicos o religiosos (Bronfenbrenner, 1987).

Una vez establecida esta conexión, necesaria por las líneas teóricas que explican en qué forma se genera el desarrollo de un niño y que es entendida de una manera ecológica (donde cada uno de los niveles en que el niño se encuentra inmerso incide de manera recíproca en las demás niveles y con el niño mismo), y además que está sujeta a las condiciones neurofisiológicas propias de todo individuo (apoptosis neuronal, densidad neuronal y redes neuronales que determinan períodos críticos para el aprendizaje), se tiene que no sólo son necesarios los escenarios activos y prácticos para el desarrollo del niño, sino que son indispensables, entendiéndose como los espacios en donde se fortalecerán las áreas de estimulación que permitirán el desarrollo e instauración de capacidades que le permitan adaptarse a las condiciones de vida y a la exigencia de ella, todo con el fin de obtener logros y estar en armonía con el medio que le rodea. Así pues, resta analizar y desglosar aquellas áreas de estimulación que permitirán acceder a sus capacidades y vislumbrar bajo qué escenarios esta estimulación puede ser propiciada.

a) Áreas básicas de estimulación

Las áreas básicas de estimulación son amplias. Cada una contempla el desarrollo de habilidades y capacidades específicas que varían de acuerdo con la edad y el grado de desarrollo del niño y la niña. Se proponen a continuación nueve áreas de estimulación de manera sucinta y no exhaustiva, y que se definen con detalle en el anexo II.

- i) Resolución de problemas
- ii) Pensamiento lógico matemático y espacial
- iii) Pensamiento creativo
- iv) Socialización
- v) Desarrollo corporal
- vi) Lenguaje
- vii) Salud
- viii) Alimentación
- ix) Desarrollo Emocional

b) Escenarios de aprendizaje

Los escenarios de aprendizaje se refieren al *cómo* se generan los estímulos en las áreas básicas sobre las que se busca actuar. Se refiere al tipo general de actividades que pueden desplegarse desde el centro de atención integral a la primera infancia.

Se proponen 12 escenarios a ser considerados, que al igual que en el caso de las áreas básicas de estímulo, se definen con detalle en el anexo III.

- i) Interacción con la naturaleza
- ii) Juego libre

- iii) Relaciones interpersonales
- iv) Actividad académica
- v) Experiencias organizativas
- vi) Experiencias físicas
- vii) Expresión creativa
- viii) Atención medica
- ix) Alimentación
- x) Programas especiales integrados
- xi) La educación multicultural en zonas indígenas
- xii) Educación especial

C. LINEAMIENTO TERCERO: REQUERIMIENTOS ESTRUCTURALES ADECUADOS EN UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Los requerimientos estructurales se relacionan con el carácter integral y el buen desarrollo de los niños y las niñas. Al constituirse como requisitos para el ejercicio de los derechos de éstos, no pueden quedar sujetos a la consideración o voluntad de autoridades particulares. Su ordenamiento, por tanto, debe ser de naturaleza normativa y formal.

Al ser estructurales, muchos de estos lineamientos exigen recursos materiales y financieros para su instalación y mantenimiento. Es indispensable que bajo una lógica de la efectividad de la progresividad de los DESC, se desarrollen planes nacionales para la previsión de los recursos necesarios a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos estructurales para la atención a la primera infancia.

1. Escuela transparente

El concepto de escuela transparente ha sido desarrollado en los últimos años como respuesta a los alarmantes índices de abuso y violencia dentro de las escuelas a nivel mundial. Surge como una propuesta arquitectónica que promueve un equilibrio entre la mayor visibilidad posible en todos los espacios infantiles junto con la construcción de un espacio propicio para la concentración. En términos prácticos, implica salones con amplias ventanas, mismas que se tapan parcialmente con biselados adhesivos, por ejemplo.

El concepto de escuela transparente tiene implicaciones particulares para bodegas y otros espacios de almacenamiento, garantizando que ninguno de ellos carezca de amplias ventanas. La regla general es que no exista un solo espacio cerrado en las escuelas. En la misma lógica, todos los espacios deben tener mucha iluminación: pasillos, patios, etc.

2. Baños seguros

Dada la relevancia estadística de los baños como escenarios de abuso o violencia de adulto al niño(a) o incluso entre niños en el fenómeno llamado *bullying*, se establece como pauta estructural los baños seguros. En los rangos de edad de la primera infancia, los baños seguros significan que éstos se encuentran integrados a cada salón, o bien a lo mucho dos salones comparten un mismo baño. Uno de los aspectos clave es que ningún baño tenga acceso a alguien que no provenga de un salón, es decir, que no haya manera de ingresar al mismo, salvo desde el salón que lo ocupa. Esta regla permite mayor flexibilidad para la adaptación de espacios construidos bajo otra lógica que deban ser adaptados.

Otra medida recomendada para los baños es que cuando sean destinados a niños mayores de cuatro años, y por tanto tengan cubículos o separaciones individuales, ésta siempre permitan plena visibilidad hasta media pierna de altura del niño(a).

3. Juegos seguros

Existen un sinnúmero de estándares y parámetros relacionados con la seguridad de juegos infantiles. Muchos de ellos se basan en modelos de autoconstrucción o de fabricación de juegos a partir de materiales de reuso como llantas, cadenas, cuerdas y madera.

Esto es de gran importancia, ya que hace del cumplimiento de estándares internacionales de seguridad en los juegos infantiles algo sumamente accesible. Son tres elementos presentes en la mayoría de los estándares: material del suelo, altura máxima de los juegos y visibilidad.

El primero se refiere a suelos acolchonados que minimizan los accidentes por impacto. Suelen estar fabricados a partir de trozos de madera, llantas trituradas u otros materiales plásticos de desecho. La segunda tiene que ver con la altura máxima desde la cual un niño(a) puede caer. Dado que la mayoría de los accidentes serios en juegos se producen por caídas, esto es un elemento que aunado al anterior atiende en gran medida los riesgos posibles. El último rubro corresponde a la visibilidad. Se refiere a que todos los juegos y espacios deben ser visibles por dentro. Es decir, no deben existir estructuras con áreas cerradas. De igual manera, todas las áreas de juegos infantiles deben estar ampliamente iluminadas a fin de que ningún espacio se encuentre fuera de visibilidad. Esto es particularmente relevante si los espacios son utilizados en horarios amplios por la comunidad en general, dada la prevalencia del uso para consumir drogas que a menudo se hace de estos espacios.

4. Prioridad estética

El concepto rebasa el mero valor estético de las cosas y los espacios. Retoma la importancia que la estética cobra en la experiencia humana. En este sentido, se considera dentro del concepto tanto la prioridad y la atención que se presta a la estética del espacio, como a su mantenimiento y al de los materiales.

Las implicaciones prácticas de la incorporación de este elemento son, en primera instancia, programáticas. La valoración estética no se refiere al apego de un espacio a un estándar u otro en términos estéticos. Se refiere más bien a la atención puesta sobre el tema y el esfuerzo ejercido para lograr un ambiente agradable y bonito.

Una segunda implicación se refiere al orden y cuidado en el almacenamiento de los materiales. Este elemento resulta importante para transmitir a los niños y niñas el cuidado del material, así como ayudar a estructurar adecuadamente el espacio en el que se desenvuelven.

Finalmente, el concepto tiene implicaciones presupuestales, pues deberá considerarse momentos y recursos sistemáticos para el remozamiento o sustitución de materiales.

5. Apego a estándares nacionales de seguridad

En líneas anteriores se ha desarrollado la importancia de la seguridad en el ambiente del centro. Un elemento fundamental para lograrlo es el apego explícito a los estándares nacionales en diversos temas. Estos estándares deben ser conocidos por el personal del centro, así como los padres de familia y niños(as). Entre otros, deben adoptarse, o en su caso desarrollarse, estándares en:

- a) Materiales de construcción
- b) Rutas de evacuación y salidas de emergencia
- c) Extinguidores y su uso
- d) Botiquines y primeros auxilios

D. LINEAMIENTO CUARTO: REQUERIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS EN UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Los elementos administrativos se refieren a aspectos relacionados con la operación y organización del centro. Se proponen 5 elementos a ser considerados.

1. Protocolos de intervención

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, la protección integral de los niños y niñas no puede quedar sujeta a intervenciones arbitrarias o discrecionales. Para ello será necesario el desarrollo y capacitación en temas específicos, ante los cuales el centro se vería obligado a intervenir de manera efectiva e inmediata.

Al verse vinculados con escenarios de protección especial, inevitablemente la efectividad de estos procedimientos dependerán de la capacidad institucional del Estado para actuar como *garante* de los derechos del niño(a). La intervención en casos específicos, como los que atienden este tipo de protocolos, es justamente uno de los puntos en los que se muestra la indivisibilidad de las políticas de atención específica a un grupo de la infancia y las políticas generales que equiparan al Estado para actuar como garante de derechos de todos los niños, niñas o adolescentes. Es indispensable que un Estado cuente con un sistema de protección especial claramente delineado a fin de que los protocolos fundamentales en la atención a la primera infancia sean efectivos.

Los procedimientos deberán con toda claridad establecer las acciones que tomarán cada miembro del centro y el alcance de su responsabilidad. De manera esquemática, los centros deberán contar con protocolos por lo menos para las siguientes situaciones:

a) Ausentismo y deserción

La ausencia prolongada o sistemática de los niños(as) se considera como un indicador de riesgo para el pequeño. Es necesario que esta situación alerte y active acciones de investigación sobre la situación del niño(a) y, en su caso, la vista a los órganos especializados que podrán atender el asunto debidamente. Un protocolo que indique las acciones a tomarse ante el ausentismo o la deserción escolar debe considerar por lo menos los siguientes puntos:

- i) Indicadores de ausentismo problemático o posible deserción.
- ii) Primeras acciones diagnósticas con los niños y niñas y sus familias.
- iii) Asistencia local y alternativas de apoyo.
- iv) Seguimiento y garantía de mejoría en la situación.
- v) Criterios para la notificación y activación del sistema de protección especial.
- vi) Procedimiento de notificación y activación del sistema de protección especial.
- vii) Seguimiento y acompañamiento de la intervención del sistema de protección especial.

b) Violencia o abuso sexual en la familia o comunidad

El centro es un espacio en el que pueden detectarse indicadores de que el niño(a) pudiera ser víctima de violencia o abuso de cualquier tipo. Los protocolos en esta materia deberán considerar desde el reconocimiento de los indicadores de riesgo a la intervención inmediata y exploratoria con el niño(a). Es imperativo que se resguarde el procedimiento a fin de que la intervención misma no resulte victimizada nuevamente. El procedimiento debe contemplar la participación de autoridades diversas, el contacto con la familia y las acciones de contención y apoyo al niño(a) después de haber sido activadas las acciones de protección especial previstas por el Estado. En particular, es importante que los procedimientos contemplen la acción desde una óptica institucional, liberando al docente de la responsabilidad a título individual.

Un protocolo de esta naturaleza debe contemplar por lo menos lo siguiente:

- i) Acciones específicas para la prevención y empoderamiento de los niños y niñas frente al abuso y la violencia.
- ii) Indicadores de abuso o violencia.
- iii) Primeras acciones diagnósticas que no victimicen de nuevo.
- iv) Mensajes clave a transmitir al niño y la niña.
- v) Contacto y acompañamiento con la familia o adulto protector del niño y la niña.
- vi) Lineamientos de procedimiento para el caso en que la familia no quiera actuar en protección del niño y la niña.

- vii) Notificación y activación del sistema de protección especial.
- viii) Acompañamiento del niño y la niña mediante el proceso que resulte de la investigación.
- ix) Manejo de información con los demás niños y niñas y sus familias.
- x) Obligaciones y limitaciones de la participación de la escuela en un proceso judicial.
- xi) Comportamientos comunes en niños y niñas víctimas y cómo atenderlos.

c) Violencia o abuso dentro de la escuela

Resulta también necesario que los procedimientos contemplen las acciones/reacciones del centro cuando existe la posibilidad o certeza de que la violencia o el abuso ha tenido lugar dentro del propio centro. Estas reacciones deben establecer con claridad cómo se procede en resguardo de los derechos del niño y la niña, así como del adulto inculgado.

Un protocolo de esta naturaleza debe contemplar por lo menos lo siguiente:

- i) Acciones para la prevención de abuso o maltrato dentro del centro.
- ii) Acciones específicas para la prevención y empoderamiento de los niños y niñas frente al abuso y la violencia dentro del centro.
- iii) Indicadores de abuso o violencia.
- iv) Mensajes clave a transmitir al niño y la niña.
- v) Primeras acciones diagnósticas que no victimicen nuevamente.
- vi) Primeras acciones para proteger a los niños y las niñas
- vii) Primeras acciones para proteger al inculgado.
- viii) Obligaciones y derechos del centro.
- ix) Comunicación con la familia del niño y la niña.
- x) Reacciones comunes de los padres de familia y cómo atenderlas.
- xi) Notificación y activación del sistema de protección especial.
- xii) Acompañamiento del niño y la niña mediante el proceso que resulte de la investigación.
- xiii) Manejo de información con los demás niños y niñas y sus familias durante el proceso de investigación.
- xiv) Obligaciones y limitaciones de la participación de la escuela en un proceso judicial.

- xv) Comportamientos comunes en niños y niñas víctimas y cómo atenderlos.
- xvi) Manejo de información con niños y niñas y sus familias cuando se confirme el evento.
- xvii) Manejo de información con niños y niñas y familias cuando la acusación carece de sustento.

d) Detección y orientación ante la discapacidad

La atención a la primera infancia constituye una oportunidad importante para la detección temprana de discapacidad en el niño(a). Ante estas situaciones, la intervención pronta y especializada con el niño(a) y la familia redundará en grandes beneficios para ellos. La detección de la anomalía y el procedimiento que garantiza la adecuada atención y canalización, en su caso, deberá estar sujeta a procedimientos institucionales.

Un protocolo de esta naturaleza debe contemplar por lo menos las siguientes acciones:

- i) Indicadores de discapacidad para cada etapa de desarrollo atendida.
- ii) Comunicación con la familia durante el proceso de diagnóstico.
- iii) Procedimientos para el diagnóstico especializado y la definición de intervención.
- iv) Obligación del centro frente a la atención de la discapacidad.
- v) Apoyo a la familia cuando se confirma una discapacidad.
- vi) Recursos disponibles para los niños y las niñas y sus familias.
- vii) Manejo de la discapacidad con el niño o niña afectados.
- viii) Manejo de la discapacidad con los demás niños y niñas.
- ix) Manejo de la discapacidad con los padres de familia.

e) Evacuación y desastre natural según región

Cada país o región podrá ser susceptible de ciertos fenómenos naturales que pudieran colocar en riesgo a los niños y las niñas. Es necesario que cada centro cuente con procedimientos sobre cómo proceder ante las situaciones posibles o probables en su localidad.

Un protocolo de esta naturaleza debe contemplar por lo menos lo siguiente:

- i) Acciones sistemáticas de supervisión y cumplimiento de estándares de seguridad.
- ii) Procedimientos sobre notificación de servicios de emergencia.
- iii) Indicaciones para acciones inmediatas de protección de los niños y las niñas.
- iv) Indicaciones para la evacuación.

- v) Manejo de la situación con los niños y niñas durante el evento.
- vi) Indicaciones sobre acciones secundarias necesarias hasta culminar la responsabilidad del centro con el cuidado de los niños y las niñas.
- vii) Manejo de lo sucedido con los niños y las niñas y sus familias

f) Métodos disciplinarios y recursos de impugnación

La disciplina forma parte esencial de la educación temprana. El establecimiento de límites y las consecuencias al comportamiento propio forman parte importante del desarrollo del niño(a). En igual medida a la importancia educativa que tienen, es también el potencial de afectación que presenta ante el desarrollo emocional del menor. Esta área de la acción del centro, estando también sujeta al respeto de los derechos del niño(a) a opinar y participar, debe establecerse en procedimientos generales. La existencia de estos procedimientos no resta la flexibilidad humana necesaria en la resolución de conflictos, pero sí establece parámetros dentro de los cuales la interacción debe mantenerse. Genera también conocimiento general sobre las consecuencias previsibles que forman a su vez parte misma de la intención educativa en la intervención disciplinaria.

Un protocolo de esta naturaleza debe contemplar por lo menos los siguientes puntos:

- i) Propósitos y funciones educativas de la disciplina.
- ii) Intervención ante situaciones más comunes por grupo etario atendido.
- iii) Intervención para la colaboración familiar.
- iv) Procedimientos para casos extremos.
- v) Derechos del niño y la niña ante los procedimientos disciplinarios.
- vi) Mecanismos de escucha y participación del niño y la niña.
- vii) Mecanismos de impugnación de una decisión disciplinaria para los niños y las niñas y para sus familias.
- viii) Manejo de medidas disciplinarias con los demás niños y niñas.
- ix) Prevención de la violencia en el centro y construcción de una cultura de la no-violencia.

2. Del personal en cada espacio de atención a la primera infancia

Siendo la acción interinstitucional uno de los rasgos de mayor importancia en cada centro, resulta de gran importancia garantizar una estructura jerárquica operativamente viable. Es imprescindible que las diversas instancias dentro un mismo centro actúen de manera concertada. Esto requiere de manera obligada de una dirección operativa única en cada centro.

Es inevitable que la pertenencia institucional marque las acciones de cada miembro del centro; de hecho, esto se considera como un elemento deseable dentro del modelo. Sin embargo, la pertenencia

institucional no puede significar un liderazgo pulverizado. Es por lo tanto importante que la dirección única del centro sea formalmente el superior jerárquico directo de todo el personal del centro, independientemente de la procedencia institucional de cada uno de ellos. Como se ha manifestado en líneas anteriores, la estructura superior se configura de manera interinstitucional, pero dicha diversidad no puede estar presente en el nivel operativo del centro.

El personal de cada centro se deberá configurar de manera acorde a la cantidad de niños y niñas que atiende. No obstante, deben mantenerse algunos parámetros que orienten esta configuración, así como otros elementos mínimos necesarios para hacer funcionar la política. De acuerdo con estándares internacionales, se proponen algunos lineamientos mínimos a cumplir.

Debe mantenerse una proporción de niños-adulto de la siguiente manera:

- a) En el rango de edad entre 0 y 2 años, deberá haber un adulto por cada 15 niños y niñas. Ningún grupo deberá exceder los 15 niños y niñas.
- b) En el rango de edad entre los 3 y 5 años o más, deberá haber un adulto por cada 20 niños y niñas. Ningún grupo podrá exceder los 20 niños(as).
- c) Debe haber un médico por cada 20 centros a fin de que pueda realizar una visita mensual de atención y supervisión.
- d) Debe haber un psicólogo (o personal formado para ello de manera inicial) por cada centro con permanencia diaria de por lo menos medio tiempo.
- e) Cada centro debe contar con una persona a cargo exclusivamente de la administración de recursos materiales y financieros.
- f) Cada centro contará con una dirección ejecutiva.
- g) Cada centro contará con una persona dedicada al aseo y la limpieza del centro.
- h) Deberá haber personal necesario para garantizar la elaboración de los desayunos para cada centro.

3. Personal comunitario en el centro

La política contempla la interacción comunitaria desde diversas perspectivas: la financiera, la educativa y del desarrollo social. Un elemento básico en esta interacción se da a través de la incorporación de personal comunitario en el centro bajo un esquema de beneficios mutuos. Los esquemas de colaboración podrán variar en cada caso, pero, con la finalidad de clarificar este elemento propuesto, se expone a manera de ejemplo lo siguiente:

- a) El personal comunitario podrá ocupar cualquier puesto, mientras demuestre capacidad técnica para ello y sea autorizado por la junta del centro.
- b) La colaboración puede establecerse intercambiando el uso del espacio para el ejercicio privado de la profesión a cambio de servicios brindados al centro en horarios y formas establecidas.

- c) Aun en el uso privado de los espacios del centro, y por supuesto durante el tiempo en que los servicios son brindados al propio centro, el miembro comunitario deberá garantizar apego a normas y estándares de calidad impuestos por el centro.
- d) Si los servicios brindados requieren a su vez la subcontratación de personal, se podrá imponer una política de contratación comunitaria.
- e) El centro no es responsable por los servicios brindados fuera del horario del funcionamiento del centro.

Algunos ejemplos de personal que puede ser comunitario: médico, psicólogo, personal de la tienda comunitaria del centro y personal del comedor-cafetería del centro.

4. Programación por niño

La atención a la primera infancia debe ser individualizada en la mayor medida de lo posible. Un requerimiento mínimo para lograrlo es la elaboración de planes de intervención diseñados para cada niño(a) por lo menos de manera trimestral. El plan deberá fungir como base para la evaluación desarrollada para cada niño y niña atendido, y ésta a su vez ser la base de la planeación siguiente.

E. LINEAMIENTO QUINTO: FORMACIÓN DEL PERSONAL PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

El desarrollo de una política de Estado para la atención integral a la primera infancia es una apuesta nacional de enorme envergadura. De manera aparejada, el costo y esfuerzo para su instalación no son menores. Sin embargo, existen algunas estrategias que brindan mayor viabilidad a programas tan ambiciosos, como es la amplia obligación frente a los niños y las niñas en sus primeros años de vida.

La instalación de políticas de esta naturaleza requiere de recursos materiales, humanos y logísticos, que a menudo pueden enfrentarse con rezagos históricos en materia de formación profesional, infraestructura, etc. Las siguientes estrategias pudieran orientar una discusión sobre esquemas de viabilidad para la implementación de la política buscada.

1. Estrategia para la formación profesional ¹⁰

La importancia del adulto en la atención a la primera infancia es enorme. La autonomía progresiva que caracteriza al niño y la niña disminuye gradualmente el nivel de desarrollo que depende de la interacción con el adulto. Será en esta etapa llamada primera infancia cuando el papel del adulto resulta determinante en el desarrollo infantil.

De manera parcial y evidente, el sano desarrollo depende de interacciones y cuidados básicos. Cuidados relacionados con la higiene, alimentación, seguridad y salud del infante son de importancia notoria. A pesar de ser aspectos comunes a todo ser humano en su propio desarrollo y en la crianza de niños y niñas, la calidad de los mismos requiere de cierto grado de capacitación, la cual en estas materias es comparativamente simple y se apoya en el desarrollo de protocolos y estándares institucionales.

¹⁰ El PRAIPI contempla estas alternativas en su línea estratégica 1-c.

Más compleja es la interacción humana-educativa. La interacción del adulto con el infante o el pequeño de edad preescolar enfrenta dos lenguajes y estructuras mentales dramáticamente diferentes. Este escenario se marca por el extremo grado de vulnerabilidad en el que arriba el niño(a) al encuentro. El desempeño pedagógico profesional en la atención a la primera infancia requiere de profundos conocimientos sobre el desarrollo infantil y de herramientas didácticas para su estimulación.

A menudo los países enfrentan significativas dificultades para reunir el capital humano necesario para estas tareas, por lo que se requiere desarrollar estrategias específicas para ello.

En el presente documento se sugiere una estrategia compuesta de dos etapas: la consolidación del capital humano necesario y su actualización permanente. La estrategia combina en ambas etapas la formación virtual ¹¹ y la formación presencial.

En los últimos años el desarrollo de la formación virtual ha sido significativo. En particular, es notable el aumento en la calidad de la misma, que ha mejorado considerablemente. ¹² Hasta muy recientemente la formación virtual se consideraba como una pobre alternativa a la escuela formal; hoy en día es una opción privilegiada incluso por aquellos que enfrentan opciones amplias. ¹³ Entre los avances importantes se pueden observar el uso creativo de materiales interactivos, abriendo oportunidades de formación en contenidos aplicados como particularmente exitosos.

Durante la primera etapa de la estrategia se plantean dos acciones:

2. Formación virtual aplicada

Se propone el diseño de un programa virtual de formación centrado en conocimientos aplicados. El programa debe abarcar únicamente los temas relevantes para la formación de personal para el trabajo con la primera infancia en la etapa específica de desarrollo con quienes trabajarán. La información debe ser primordialmente aplicada, centrada casi de manera completa en la formación para actividades.

Esta formación deberá promoverse ampliamente a fin de consolidar equipos operativos capaces de brindar atención a grupos específicos de la primera infancia. Su contratación estará sujeta a su participación en procesos de formación profesional, o bien limitada temporalmente para permitir la sustitución de personal técnico por personal profesional conforme sea posible.

3. Programa de estímulos y accesibilidad para la formación profesional

De manera paralela a la formación técnica para la primera infancia, será necesario desplegar una estrategia nacional de estímulos y accesibilidad para la formación profesional. Esta estrategia puede contemplar elementos como los siguientes:

- a) Estímulos económicos o de empleo para quienes se forman.
- b) Certificación a distancia y formación virtual universitaria.

¹¹ El PRAIPI contempla estas alternativas en su línea estratégica 3-c y d.

¹² <<https://www.coursera.org>>

¹³ Véase maestría en Derechos Humanos y Democracia —educación a distancia impartida por FLACSO—, México (distancia.flacso.edu.mx/index.php/maestrias/mdhyd).

- c) Becas para el estudio en universidades privadas.
- d) Alianzas con las universidades privadas para estimular la formación profesional para la primera infancia.

Durante la segunda etapa se plantean dos acciones, la actualización virtual permanente y el mantenimiento de un programa de estímulos de formación profesional.

4. Actualización virtual permanente

La estrategia contempla el diseño y mantenimiento de un programa de formación virtual de actualización profesional permanente. El programa será accesible y gratuito y se establecerá como requisito permanente la participación obligatoria y certificación del personal que atiende a la primera infancia.

5. Mantenimiento del programa de estímulos para la formación profesional

La estrategia contempla que algunos, si no todos los estímulos para la formación profesional, se mantengan, sea en la misma o menor medida, una vez alcanzada la meta de formación profesional para la primera infancia.

a) Capitalización de recursos existentes

La transición hacia una nueva política de Estado a menudo no sólo implica el costo de la instalación de las acciones nuevas, sino el costo de la pérdida o desuso de la estructura utilizada para las acciones previas.

Se propone, como parte del proceso de implementación de una política de Estado para la atención integral de la primera infancia, una labor de capitalización de los recursos existentes. Esta labor implicaría la formación de grupos interinstitucionales en forma paralela y de igual composición a aquellos propuestos para el andamiaje institucional. Cada grupo, conociendo detenidamente la nueva política a desempeñarse, deberá realizar un diagnóstico y propuesta en los siguientes términos:

- i) Detección de acciones que desde su institución se desarrollan actualmente y, que al ser modificadas, pudieran incorporarlas dentro del modelo propuesto o bien para su complementación.
- ii) Detección de acciones que quedan obsoletas al ser incorporadas al nuevo modelo y etiquetación específica de los recursos que liberan.
- iii) Inventario de toda infraestructura con la que cada actor cuenta a nivel local, a fin de realizar un análisis de cuál pudiera servir para la operación del nuevo modelo.
- iv) Inventario de infraestructura que ya no será utilizada al ser incorporadas estas acciones en el modelo.
- v) Detección de personal con capacidades útiles para el nuevo modelo dentro del personal institucional.

- vi) Detección de recursos humanos que estarán ahora disponibles al ser sus actividades incorporadas al nuevo modelo.
- vii) Análisis conjunto y por localidad para diseñar estrategias de aprovechamiento y capitalización de recursos.

6. Contenidos mínimos para la formación de personal

La formación del personal para la atención a la primera infancia es sumamente amplia. Son muchos los temas que necesariamente deben cubrirse para garantizar la calidad en la interacción adulto-infante y cada uno de ellos ofrece numerosos niveles de profundidad en su abordaje.

La estrategia aquí propuesta para emprender un programa nacional de formación profesional para la atención a la primera infancia contempla vías paralelas de acción con diversos grados de profesionalización. Por una parte, se contempla una estrategia de formación técnica-aplicada para solventar la demanda inmediata de atención a la primera infancia. Por otra, se considera el despliegue de una estrategia de formación profesional, que a largo plazo garantizará la posibilidad de satisfacer dicha demanda con profesionistas de formación universitaria para la atención a la primera infancia.

Si bien cada ruta aborda el conocimiento impartido desde grados de profundidad y desarrollo teórico-práctico diverso, se considera que existen algunas áreas temáticas indispensables en ambos, entre las cuales se encuentran las siguientes:

a) Desarrollo del niño y la niña

El área debe abarcar el desarrollo neurológico, cognitivo, emocional y moral del niño y la niña. Es indispensable que exista un grado de comprensión sobre aquellas características estructurales del desarrollo en cada etapa de los primeros años de vida.

b) Áreas básicas de estimulación

Las áreas básicas de estimulación son amplias, como se detalló previamente. En este rubro los contenidos indispensables deben incluir los rasgos del desarrollo por cada etapa de éste, en las áreas de estimulación más importantes. También debe contemplar el tipo de estimulación requerida para el desenvolvimiento de cada una. Finalmente, es necesario transmitir cuáles son los parámetros mínimos indicativos de un sano desarrollo en cada área.

c) Escenarios de aprendizaje

Los escenarios de aprendizaje, como se ha mencionado ya previamente, se refieren a la forma en que se generan los estímulos en las áreas básicas sobre las que se busca actuar. En este tema los contenidos abordan la didáctica y el aprovechamiento de cada escenario para ofrecer estímulo a los niños y las niñas.

d) Salud y nutrición en la primera infancia

La formación de personal deberá equiparse para detectar y atender aspectos de salud y alimentación básica de los niños y niñas según cada etapa de su desarrollo.

e) Importancia del adulto en el desarrollo infantil

En particular, el alumno deberá comprender la importancia y trascendencia de su propia relación con los niños y las niñas.

f) Derechos de la infancia

No sólo debe transmitirse información sobre los derechos de los niños y las niñas y cuáles son, sino promover una verdadera óptica de éstos. Para ello resulta indispensable una revisión de las visiones tutelares y de situación irregular a fin de identificar prácticas y prejuicios que anulan al niño como sujeto de derecho.

g) Familias y su diversidad

Es necesario incorporar información sobre la importancia de la familia en el desarrollo infantil, así como sobre la definición amplia de lo que significa una familia.

h) Relación escuela-familia

La formación debe promover la capacidad del adulto para construir alianzas con las familias y comprender su obligación de apoyo a las mismas. Para ello, es necesario abordar prejuicios comunes que pueden limitar el trabajo con las familias.

i) Comunidad y cultura en el desarrollo infantil

Los contenidos deben promover una comprensión del desarrollo infantil como sujeto activo y gregario versus visiones tradicionales del niño y la niña como aislado dentro de la familia. Estos temas son fundamentales para lograr que el adulto reconozca su papel no sólo ante el niño y la niña, sino como elemento clave en la vida y el desarrollo comunitario.

j) Juego como lenguaje del niño y la niña

El juego en la primera infancia constituye mucho más que la recreación en el desarrollo humano. El juego se establece como lenguaje natural del niño y la niña, y por tanto cobra relevancia para su comprensión, comunicación y formación.

k) Límites y disciplina en la relación adulto-infante

Ninguna relación adulto-niño(a) está basada en la igualdad. Las condiciones estructurales de cada uno determinan la mediación del poder como elemento constitutivo de la relación. El manejo de poder adulto-niño(a) se torna en un elemento educativo fundamental.

l) Agresión, violencia y resolución de conflictos en el desarrollo infantil

La solución de problemas, la satisfacción de deseos y la tolerancia a la frustración son vehículos centrales del desarrollo de la persona. Las maneras en que se enseña y aprende a resolver estos dilemas no sólo constituyen aspectos centrales del ambiente social, sino forma parte esencial del propio individuo.

m) Abuso y maltrato infantil

El tema debe abordarse desde la definición de qué es maltrato y las consecuencias que genera en los niños y las niñas. A partir de ello se debe abordar información sobre la detección, protección y atención de niños y niñas víctimas de maltrato o abuso.

n) Discapacidad y desarrollo infantil

El tema no sólo debe abordar información básica sobre tipos de discapacidad, sino centrar atención en los derechos de las personas con discapacidad y las estrategias de integración en su atención.

o) Violencia de género

Los prejuicios de género suelen enraizarse en la temprana infancia. Será una tarea importante de quien interactúa con ésta abonar a la construcción de visiones igualitarias y respetuosas entre los sexos. Para ello la formación de personal debe abordar el tema de la violencia de género y las formas para prevenir y atender la discriminación.

F. LINEAMIENTO SEXTO: PLAN DE SOSTENIBILIDAD PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Una política para la atención integral a la primera infancia no sólo debe considerar cómo podrá financiar su implementación, sino su operación y mantenimiento a largo plazo. Para ello el presente trabajo propone una estrategia compuesta de cuatro elementos: la inversión social, la movilización de recursos, la readjudicación de gastos y la implementación gradual.

1. La inversión social

La inversión social (Becerra y otros, 2001) es un concepto, que a diferencia de la responsabilidad social, se basa en esquemas de ganar-ganar. Quien *invierte* no lo hace por un sentido de responsabilidad o caridad, lo hace porque en la misma acción encontrará beneficios propios. La inversión social no se contrapone a la solidaridad o responsabilidad social, es simplemente un concepto distinto. El beneficio mutuo no sólo genera mayores estímulos para obtener la inversión, sino que construye relaciones más sostenibles. Al colocar a ambos actores en condiciones de beneficio mutuo se logran parámetros de mayor igualdad y permanencia. Aun en momentos de escasez, ambas parten mantendrán interés en la manutención de una afortunada alianza. Adicionalmente, la inversión social genera mayor grado de apropiación de un producto o proyecto por todos aquellos involucrados. La apropiación, de la mano con la educación y sensibilización ¹⁴ puede generar profundos y duraderos compromisos con causas específicas en donde la solidaridad no es un acto espontáneo, sino uno congruente con una convicción personal (Pringle y Thompson, 1999).

¹⁴ PRAIPI, línea estratégica 1-c.

La estrategia propone la incorporación de la inversión social en dos esquemas:

a) Participación de la empresa privada

La empresa privada puede utilizar la inversión social de diversas maneras. Sus inversiones pueden formar parte de publicidad (x apoyar a la infancia), pueden dotar al producto de valor agregado (al comprar x ayudar a la infancia), consolidar su identidad de marca (x es igual a infancia) o bien consolidar su presencia ante un público o comunidad particular (placas que reconocen la inversión de x en el edificio tal). Éstos son sólo algunos ejemplos de un mercado creciente de la mercadotécnica con causa.

Sin embargo, la publicidad no es la única estrategia de inversión social utilizada por la empresa privada. Existe otro tipo de alianzas. Por ejemplo una productora de agua embotellada invierte en el medio ambiente para proteger los mantos de los que sustrae sus materias primas u otra invierte en una comunidad, dado que es un consumidor importante de sus productos. Otros ejemplos son alianzas estratégicas como puede ser una empresa invierte en una causa social a cambio de poder ofrecer beneficios para sus trabajadores, proporcionados por el mismo servicio en el cual invirtió.

b) Alianzas de beneficio mutuo con la comunidad

La comunidad misma en la que se inserta un centro de atención a la primera infancia puede ser una fuente de recursos para brindarle sostenibilidad a dicho centro. Adicionalmente, las alianzas comunitarias no sólo generan beneficios para los dos actores involucrados (centro y comunidad), sino que reparan en beneficios de desarrollo social para el país.

Las alianzas pueden ser muy diversas, dependiendo de los recursos comunitarios existentes. También pueden ser de carácter humano o material. Algunos ejemplos pueden ser el uso compartido de infraestructura o el uso comercial-accesible de infraestructura del centro, mientras está en desuso (renta del comedor para una fiesta comunitaria o la renta de un salón para que un miembro de la comunidad imparta clases de X tipo por las noches). Otro ejemplo puede ser intercambios de recursos humanos (un médico tiene acceso a un consultorio gratis o barato a cambio de que durante el horario escolar brinde atención médica a los niños y niñas del centro, o una maestra de música puede utilizar el espacio en las tardes para impartir clases privadas a cambio de dar clases tres veces a la semana a los niños y niñas del centro.)

Al igual que en caso de la empresa privada, la inversión social con la comunidad fomenta la apropiación del centro por parte de la comunidad y los padres de familia.

2. Movilización y diversificación de recursos

La diversificación de recursos es un elemento clave en la sostenibilidad. La diversificación no sólo debe producirse en cantidad de fuentes de financiamiento utilizados, sino en su tipo y naturaleza. Hay recursos que se destinan para gastos específicos (p. ej. un apoyo de la cooperación internacional) y otros que pueden ejercerse libremente en cualquier gasto del centro (donaciones comunitarias).

La estrategia propone la gestión activa de una diversidad amplia de recursos. Para ello es necesario contar con sólidos elementos para visibilizar la efectividad y eficiencia del modelo,¹⁵ dado que

¹⁵ Véase PRAIPI, línea estratégica 3-a.

muchos de éstos dependen del grado de confianza que encuentran en el proyecto. Parte de la sistematización y monitoreo del modelo deberá arrojar información sobre los costos necesarios para asegurar estándares óptimos en el funcionamiento.¹⁶

Algunas fuentes de recursos que pudieran movilizarse son:

- a) Inversión social
- b) Canje de deuda
- c) Donativos-incentivos fiscales
- d) Campaña de recaudación masiva
- e) Incremento tributario etiquetado
- f) Fondos internacionales¹⁷

3. Readjudicación de gastos actuales

Una de las características pretendidas con la política es lograr la atención integral mediante la acción interinstitucional. Como se ha desarrollado en líneas anteriores, la articulación de acciones no sólo forma parte de los derechos del niño y niña, sino que genera beneficios significativos para las finanzas de un Estado.

La inevitable duplicidad de gastos administrativos se depura a través de acciones articuladas. De tal suerte, por diversos motivos se logra readjudicar recursos y darles un uso más eficiente.

Algunos casos son:

- a) Gastos administrativos que se tornan innecesarios al concentrar atención al público en un solo espacio.
- b) Gastos de transporte al concentrar servicios.
- c) Gastos de difusión al utilizar la política como centro comunitario.
- d) Servicios que se brindaban aisladamente, y por tanto cada uno con costos operativos propios, que ahora se ofrecen conjuntamente y con un solo gasto operativo.
- e) Gastos de evaluación y monitoreo de diversas acciones que ahora se realizan de manera integral en una sola acción con el beneficiario.

¹⁶ Véase PRAIPI, línea estratégica 2-d.

¹⁷ Véase PRAIPI, línea estratégica 4-e.

4. Implementación gradual como parte de la estrategia de sostenibilidad de la política

Muchas de las estrategias que pueden utilizarse para brindar mayor sostenibilidad a una política integral de atención a la primera infancia dependen de una capacidad demostrativa del éxito de la propia política. Esto exige una inversión inicial destinada a la consolidación de experiencias modelo que servirán como insumo indispensable para la movilización y gestión necesarias.

Por lo tanto, esta primera etapa busca lograr en poco tiempo un fuerte efecto demostrativo relativo al funcionamiento, efectividad y eficiencia del modelo planteado. Paralelamente, plantea el cuidadoso registro de la experiencia a fin de poder posteriormente darle amplia visibilidad y uso en la movilización de recursos y la sostenibilidad del modelo.

Para ello, la estrategia plantea:

- a) Selección de zonas para la instalación de los primeros centros con base en necesidad, viabilidad e infraestructura.
- b) Montaje, adecuación o construcción de primeros centros.
- c) Formación del equipo humano y equipamiento del centro.
- d) Diseño de un plan de registro filmográfico, fotográfico y de material didáctico-infantil.
- e) Diseño de estrategia publicitaria para la visibilidad del modelo.

Las etapas subsecuentes proponen un incremento significativo en la cobertura obtenida y una disminución considerable en el costo por cada centro operado. Para ello se requiere de un plan de crecimiento que se seleccione con parámetros similares a los utilizados para definir la ubicación de los primeros centros.

Al igual que en la primera etapa, la estrategia continua previendo el registro y publicidad de las experiencias a fin de demostrar el éxito del modelo. La estrategia financiera propuesta dependerá en gran medida de los éxitos obtenidos y el impacto logrado durante cada etapa.

G. LINEAMIENTO SÉPTIMO: ANDAMIAJE PARA LA ORIENTACIÓN NACIONAL Y OPERACIÓN LOCAL

Una política integral de atención a la primera infancia debe garantizar cohesión y orientación nacional. Se trata de una acción fundamental hacia el logro de metas nacionales con respecto a la infancia. A su vez, la naturaleza de la acción implica tareas personales y locales. Más aún, la integración fundamental para la atención a la primera infancia requerirá de diversas especialidades e instituciones y cada una de éstas, garantizando la necesaria cohesión entre lo nacional y lo local.

Es por tanto necesario contar con un andamiaje adecuado y específico para la operación de una política integral de atención a la primera infancia.

1. Características generales

Como se ha venido desarrollando, los derechos de la infancia se caracterizan por su integración y, por lo tanto, la obligación del Estado se marca por su interinstitucionalidad. También se ha venido desarrollando que la infancia, como todo sujeto de derechos, requiere de todo el Estado para ejercer sus derechos a cabalidad.

En términos prácticos, relativos a la atención integral de la primera infancia, esto significa que el andamiaje para una operación interinstitucional debe convocar a múltiples actores públicos y no únicamente aquellos convencionalmente asociados de manera directa con los niños y las niñas.

Mínimamente deben participar en una estructura directiva representantes de las instancias abocadas a:

- a) El órgano de promoción y defensa de los derechos de niños, niñas o adolescentes
- b) El sistema de protección especial a la infancia
- c) La educación
- d) La salud
- e) La cultura y el deporte
- f) La asistencia o desarrollo social
- g) La procuración de justicia
- h) La seguridad pública
- i) El presupuesto

De igual manera, la estructura deberá garantizar representación de cada instancia desde el nivel nacional hasta el mayor grado de aterrizaje posible, en el que se cuente con presencia institucional de cada ente.

Cada instancia deberá contar con capacidad operativa si ha de ser efectiva y productiva. Sin embargo, es necesario resguardar —sobre todo a nivel nacional y departamental— la participación de los titulares institucionales y tomadores de decisión. Para tal efecto, cada instancia deberá desplegar capacidad operativa, designando personal sujeto a un número limitado y explícito de horas dedicadas a las tareas técnicas necesarias.

2. Instancias y funciones

Se considera que hay por lo menos dos niveles necesarios para garantizar la cohesión requerida entre la orientación nacional y la operación local. Dependiendo del tamaño o complejidad de cada país, podría ser necesario agregar más niveles, pero las funciones básicas e indispensables continuarán siendo las mismas.

Se requiere, en primer lugar, de una instancia nacional intersectorial. Este órgano deberá reunir las visiones y metas nacionales de las diversas instituciones de Estado implicadas en la atención a la primera infancia. Esta instancia garantiza que las acciones no sean esfuerzos pulverizados, sino una estrategia sólida para el logro de metas nacionales.

Es indispensable también una instancia que consolide la orientación nacional en acciones locales. Deberá tener la capacidad para tratar casos particulares operar directamente los servicios que forman parte de la política de Estado. La naturaleza integral de la política obliga a que también en la operación exista plena presencia de las diversas instituciones implicadas en la atención a la primera infancia.

De manera esquemática los dos niveles indispensables son:

RECUADRO 1
NIVELES DE INSTANCIAS Y FUNCIONES PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL
DE LA PRIMERA INFANCIA

Instancia	Participantes	Funciones
Entidad colegiada nacional	<p>Titulares y personal de las instituciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El órgano de promoción y defensa de los derechos de niños, niñas o adolescentes • El sistema de protección especial a la infancia • La educación • La salud • La cultura y el deporte • La asistencia o desarrollo social • La procuración de justicia • La seguridad pública • Finanzas públicas <p>La junta es coordinada por el órgano de promoción y defensa de niños, niñas o adolescentes.</p> <p>Cada titular designará a un operador técnico, quien deberá destinar un número específico y limitado de horas semanales a las tareas de la junta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir y armonizar prioridades nacionales desde cada instancia con relación a la primera infancia. 2. Definir y armonizar indicadores nacionales de impacto, así como medios de monitoreo y evaluación. 3. Definir y armonizar presupuestos de operación. 4. Diseñar y operar campañas nacionales de difusión y promoción del trabajo. 5. Diseñar y operar estrategias de movilización de recursos para la atención a la primera infancia. 6. Diseñar contenidos y métodos de formación profesional para la atención a la primera infancia.
Entidad colegiada a nivel departamental	<p>Titulares estatales/departamentales de cada instancia representada a nivel nacional.</p> <p>Representación departamental/estatal del sistema de protección especial.</p> <p>Representación municipal/distrital-parcial o total-permanente o a petición de parte.</p> <p>Coordina la representación estatal/departamental del órgano de promoción y defensa de los derechos del niño, niña o adolescente.</p> <p>Cada titular designará a un operador técnico, quien deberá destinar un número específico y limitado de horas semanales a las tareas de la junta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuar mandato nacional a las necesidades de la región (traducción, adecuación local). 2. Supervisar operación de monitoreo y evaluación. 3. Supervisar y operar la formación profesional para la atención a la primera infancia. 4. Operar acciones locales para la movilización de fondos según el mandato nacional. 5. Definir y supervisar distribución presupuestal. 6. Atender y deliberar sobre necesidades municipales/distritales. 7. Resolver como última instancia de reclamación de casos.

Fuente: Elaboración propia.

H. LINEAMIENTO OCTAVO: ESTABLECIMIENTO DE UN PISO MÍNIMO DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, el piso mínimo se refiere al acceso de un conjunto de servicios relacionados con el respeto de un nivel básico de derechos. Son elementos cualitativos y cuantitativos que se establecen como punto de partida o línea de base para el desarrollo de una nación con respecto a la primera infancia.

Encontrarse por debajo de los niveles determinados como mínimos indispensables implica que hay niños y niñas que se encuentran en una situación de violación de sus derechos. Muchas naciones aún no logran garantizar el cumplimiento de los mínimos indispensables en materia de la primera infancia. Ello implica que, como una circunstancia extraordinaria o en el caso de un desastre natural, se planeen medidas de urgencia para establecer estos mínimos niveles de ejercicio de derechos.

La definición precisa de qué es lo mínimo indispensable se relaciona estrechamente con las metas y objetivos de cada país, según el grado de desarrollo que tiene al respecto. Es decir, si bien la línea de base de aquello mínimo vital se establece como aquello necesario para vivir, este concepto avanza según sea el parámetro de cada nación. Si un país ha logrado la vacunación universal, nada por debajo de este nivel puede ser considerado como lo mínimo vital. Esto se relaciona, entre otros factores, con el principio de no regresividad que se aplica para los llamados DESC.

De manera evidente, la obligación de garantizar mínimos indispensables compromete a la atención a la primera infancia en materia de alimentación y salud. Sin embargo, también aplica para otras áreas de desarrollo. Existen también mínimos relativos a la identidad cultural, la educación para niños(as) con discapacidad, el medio ambiente, etc. En este sentido, cada área de atención brindada deberá establecer sus mínimos indispensables de acuerdo con el lineamiento nacional cuando lo hubiera o a uno propio si fuera el caso.

Por otro lado, la progresividad efectiva deber ser tangible en el desarrollo de los niños y niñas atendidos. La progresividad efectiva se refiere a la obligación del Estado de mantener un avance sostenido hacia el cumplimiento de las metas con relación a los derechos progresivos. Si bien no puede establecerse una obligación de cuánto se debe avanzar en un cierto período, sí debe garantizarse que el progreso avanza sin detenimiento.

En una política de atención integral a la primera infancia, esto significa que las metas establecidas con los niños(as) también avanzan. Aquellos niños y niñas con quienes se garantizó cierto nivel de avance en materia de alimentación, implicará que el ciclo siguiente no sólo se mantiene dicho nivel, sino que se supera.

Una política integral de atención a la primera infancia requiere la publicación explícita por parte del Estado de los mínimos indispensables aplicables a los niños y niñas entre 0 y 8 años de edad.

Con relación a la primera infancia, se sugieren como mínimos indispensables los siguientes: (Martínez y Soto de la Rosa, 2012, inédito)

1. Alcance universal a servicios básicos definidos regionalmente

Que los niños de familias desfavorecidas también dispongan de servicios para la primera infancia (este último indicador de referencia trata de medir y comparar el compromiso nacional que se ha demostrado con

respecto a ese ideal). Como actualmente no es posible efectuar una medición directa, la evaluación indirecta que se propone es la medida en que las familias mayormente marginadas, y a las que es difícil acceder, han podido disponer de servicios básicos de salud infantil.

2. Eliminación progresiva de la pobreza infantil

Para que los servicios a la primera infancia puedan explotar al máximo su potencial, un criterio mínimo básico es la erradicación mediante la disminución progresiva de las tasas de pobreza infantil a un nivel bajo. Un bajo nivel de pobreza infantil permite que los individuos estén en mejores condiciones de asimilar favorablemente los beneficios del desarrollo infantil temprano.

3. Universalización de acceso a centros de cuidado infantil para los menores de tres años

Se propone tomar acciones para garantizar que los servicios de cuidado infantil, acreditados y/o subvencionados por el Estado, estén disponibles para todos los niños y niñas menores de tres años.

4. Nivel mínimo de acceso para los niños de cuatro años

Se propone que el 100% de los niños de 4 años pueda acceder a servicios de educación infantil acreditados y subvencionados por el Estado durante un mínimo de 15 horas a la semana.

5. Nivel mínimo de formación para todo el personal

Se propone que el 100% de los agentes educativos que están en contacto con niños pequeños poseen la formación, calificación pertinente y motivación adecuada. Todo el personal deberá contar con la titulación específica que defina cada país. También deberá contemplarse un cambio hacia unas condiciones salariales y laborales acordes con las de profesiones con un campo de acción más amplio, como la enseñanza y la asistencia social.

6. Personal con educación y formación adecuada

Se propone que todo el personal de los centros de educación preescolar subvencionados y acreditados por organismos gubernamentales tenga la cualificación adecuada de acuerdo con los estándares definidos por el país que incluya un título reconocido de estudios sobre la primera infancia o un ámbito relacionado.

7. Proporción mínima de personal-niños

Se propone que la proporción de niños y niñas en edad preescolar (de 4 y 5 años) con respecto al personal formado (educadores y asistentes) no sea superior a 15:1 (15 niños por cada personal formado), y que el tamaño del grupo no exceda de 24 miembros.

8. Nivel mínimo de financiación pública

Se propone que el nivel de gasto público en educación y cuidados durante la primera infancia (para niños de 0 a 6 años) sea suficiente para lograr adecuadamente el cumplimiento de los rubros anteriores.¹⁸

9. Licencias de paternidad/maternidad más largas, intransferibles y pagadas por el Estado

El criterio propuesto es que, al nacer un niño o niña, los padres tengan derechos iguales a licencias de paternidad/maternidad de un año como mínimo (incluida la baja prenatal), con la posibilidad de una percepción parcial del salario (con sujeción a límites superiores e inferiores).¹⁹ Para los padres y madres desempleados, que trabajan por cuenta propia, o en el sector informal, los ingresos percibidos no deberían ser inferiores al salario mínimo o al nivel de asistencia

¹⁸ Para determinar el nivel suficiente, se debe realizar un análisis de costeo que ayude a los estados a fijarse metas graduales bajo el principio de realización progresiva que permita llegar a la meta final.

¹⁹ El concepto de tiempo mínimo que se considera en el documento se refiere a una meta deseable de un año. Sin embargo, un primer paso sería garantizar el cumplimiento del compromiso actualmente establecido por el Convenio 183 sobre la Protección a la Maternidad de la OIT que señala un mínimo de 14 semanas. Ejemplos como el caso de Chile que cubre 21 semanas, y de Cuba, un año entero, son muestra de que la meta deseable es posible alcanzarse progresivamente.

IV. CONSIDERACIONES PARA UNA POLÍTICA REGIONAL

El desarrollo de políticas e iniciativas regionales presenta importantes retos en cualquier materia. La diversidad de recursos, el andamiaje institucional y las políticas de cada Estado, aunado a la diversidad de sus pueblos, culturas y necesidades hace de la regionalización un reto considerable. Sin embargo, tan evidentes como los retos son las ventajas de la acción regional.

En el caso particular de la infancia, aunado a las posibilidades que presenta el intercambio y complementariedad de la acción regional en términos técnicos e incluso financieros, la mayor ventaja recae en la obligación de todo Estado a responder a las necesidades de los niños y niñas, cuya circunstancia trasciende fronteras. Sobre estas dos líneas, la colaboración técnica y las obligaciones de protección a la infancia, sobresalen las mayores posibilidades de consolidación regional a favor de los niños, niñas o adolescentes.

A. GARANTÍAS REGIONALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Son diversos los supuestos que colocan a un niño o niña en circunstancias de requerir protección regional. De manera sobresaliente se encuentran las necesidades de los niños y niñas víctimas de sustracción o trata; aquellos extraviados y niños y niñas migrantes o desplazados. Todos ellos tienen los mismos derechos de protección, así como todo Estado está obligado a brindársela.

Si bien los supuestos mencionados son extremadamente distintos uno de otro, también es cierto que frecuentemente se mezclan o enciman uno con otro. Así, por ejemplo, un niño que migra por razones económicas es sumamente vulnerable de ser víctima de trata o explotación.

Los diversos supuestos no sólo se asemejan en tanto a que uno pueda causar o coexistir con otro, sino que todos ellos requieren de procedimientos similares de protección y restitución de derechos.

Esta circunstancia establece el potencial para la consolidación de garantías regionales de protección a la infancia. Una acción de esta naturaleza se desprende directamente de los derechos de la infancia y se constituye como garantías del niño y niña que cada Estado asumirá. La operación y medios a través de los cuales cada Estado da cumplimiento a estas obligaciones variarán de acuerdo con la naturaleza y características de sus instituciones y marcos normativos. En aras de salvar algunas dificultades generadas a partir de la diversidad de los Estados, es que la iniciativa se centra *en la garantía del niño o niña* y no en la forma de la acción que despliega el Estado.

En este tenor, el establecimiento de garantías regionales de protección contempla:

1. Garantía de búsqueda y detección

Esta garantía implica la creación de sistemas de información que garanticen la consolidación de datos sobre todo niño, niña o adolescente denunciado como sustraído o extraviado a fin de facilitar su detección. En particular, se requieren de elementos centrales como:

- a) Base de datos que centralice información de niños reportados como sustraídos y extraviados común para la región.

- b) Requisitos de corroboración obligatoria de datos con respecto a niños y niñas en procedimientos de adopción, migración o asistencia a infancia no acompañada dentro de cada país.
- c) Mecanismos de acceso protegido pero expedito para la corroboración de datos.

2. Garantía de diagnóstico especializado e individualizado

De manera especializada, cada caso deberá ser diagnosticado a fin de determinar las necesidades del niño, niña o adolescente. El diagnóstico debe contemplar de manera íntegra los derechos del niño y niña, considerar su opinión de manera expresa y adecuada y tomar en cuenta el contexto en el que se desarrolla a fin de definir que deberá proceder en su beneficio.

3. Garantía de ejercicio ininterrumpido de derechos

Durante cualquier proceso y por el tiempo que dure el mismo, el Estado deberá garantizar el ejercicio íntegro de los derechos del niño o niña. En ningún momento deberá verse privado de alimento, salud, recreación, educación, etc. a causa de la circunstancia en que se encuentra.

4. Garantía de convivencia familiar o con seres queridos

Salvo que se determinara contrario a su integridad física o emocional, todo procedimiento de protección y restitución deberá desarrollarse sin separar al niño o niña de sus familiares u otros seres queridos con quien se encontrara. Asimismo, cuando por cualquier razón un niño o niña permaneciera en un país que no fuera el de su origen, el Estado brindará todas las facilidades para que mantenga el mayor contacto con su familia y seres queridos.

5. Garantía de repatriación segura

Antes de que se ejecutara cualquier acción de repatriación, el Estado deberá considerar un diagnóstico de riesgo particular a cada caso a fin de asegurar que la repatriación no coloque al niño(a) o a su familia en peligro. Dicho diagnóstico deberá tomar en consideración la opinión del niño(a). Cuando así proceda, el proceso de repatriación será una acción articulada entre el país emisor y receptor, garantizando la integridad del niño(a) de manera ininterrumpida.

6. Garantía de restitución de derechos

De manera concertada y compartiendo la información obtenida, los Estados involucrados en un caso particular establecerán el diagnóstico de necesidades del niño(a) y las acciones que se desarrollarán para garantizar la restitución íntegra de sus derechos.

7. Garantía de no volver a victimizar

Todo procedimiento relacionado con la protección y restitución de niños, niñas o adolescentes se llevará a cabo por personal capacitado y de manera adecuada a fin de evitar el sufrimiento psicológico o físico del niño(a) y evitar volver a victimizarlos a causa de formalismos, procedimientos o trámites necesarios.

B. PROTOCOLOS REGIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

Frente a las diversas estrategias y metodologías relativas a la atención a la primera infancia, todos los Estados enfrentan obligaciones con respecto a temas como la protección de niños y niñas víctimas de abuso o maltrato, la deserción escolar, la atención a la discapacidad, entre otros. Son justamente estos temas complejos y comunes, que brindan posibilidades de generar beneficios regionales mediante el intercambio técnico y estratégico. En particular, algunas áreas de oportunidad regional son:

1. Capacitación regional

La capacitación virtual o presencial, o una combinación de ambas, se establece como un punto de partida necesario para construir referentes comunes sobre diversos temas de protección a la infancia.

2. Definición de elementos indispensables para la protección y atención de niños y niñas

A partir de información común con relación a temas específicos, una región puede detectar aquellos elementos indispensables para la protección y atención de niños y niñas.

3. Estándares regionales para procedimientos de intervención en temas específicos

De manera común se pueden establecer estándares mínimos que orienten los procedimientos de intervención para garantizar la protección de niños y niñas.

4. Análisis y desarrollo regional

La homologación mínima de acciones permite el análisis amplio de los fenómenos atendidos y la efectividad de las respuestas brindadas a fin de impulsar el desarrollo teórico y técnico en los temas atendidos.

C. FORMACIÓN REGIONAL PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

En líneas anteriores se sugieren elementos indispensables para la formación de personal técnico y profesional en la atención a la primera infancia. Dichos temas comunes serán necesariamente complementados con temas de especialidad relevantes en cada nación. Sin embargo, aquellos de corte general son susceptibles de ser abordados de manera regional.

En particular, se presenta una oportunidad regional frente a la posibilidad de desarrollar un programa de capacitación virtual. Las posibilidades y riqueza didáctica que se abren a través de la educación virtual son muchas. El desarrollo de una base regional, como tronco común de un programa de formación con especialidades nacionales, se contempla como altamente viable.

V. CONCLUSIONES

El presente documento busca sustentar la posibilidad de establecer una serie de lineamientos necesarios para garantizar que la atención integral a la primera infancia dé cabal cumplimiento a las obligaciones del Estado frente a esta población y sus derechos, planteando la posibilidad de que dichos lineamientos se puedan armonizar y consensuar de manera conjunta entre países de una región como la centroamericana, con objeto de establecerlos como bienes públicos regionales.

A manera de conclusión, se puede mencionar que los elementos de mayor relevancia son los siguientes:

- 1) La integración en la atención al niño y la niña, bajo el principio del interés superior del niño, se constituye como eje rector de toda acción pública a favor de la infancia.
- 2) La particular naturaleza del niño, niña o adolescente y su relación con el mundo adulto, que establece una obligación de carácter reforzado para el Estado frente a sus derechos, que se despliega en dos elementos. Por un lado, la obligación del Estado de proveer los servicios necesarios para el ejercicio de derechos y, por el otro, la obligación adicional de actuar como garante del ejercicio de ellos para todo niño, niña o adolescente.
- 3) La obligación reforzada del Estado frente a la infancia exige una institucionalidad adicional y diversa a aquella necesaria para brindar servicios especializados a los niños y niñas. Esta institucionalidad adicional, necesaria en su papel como garante del ejercicio de derechos, requiere de independencia, autoridad e institucionalidad suficiente para cumplir las funciones de promoción y defensa de derechos de la infancia mediante un órgano nacional, la operación de un sistema de protección especial y el establecimiento de garantías primarias con relación a los derechos sociales, económicos y culturales de la infancia.
- 4) Una parte indispensable de la atención integral a la primera infancia es la capacidad de actuar como garante de sus derechos. Si bien la atención directa a la primera infancia debe ser una acción especializada para este grupo de población, las acciones necesarias para constituirse en un Estado garante para la infancia son de carácter general para niños, niñas o adolescentes.
- 5) La atención integral, como derecho del niño y la niña, requiere de acciones especializadas desde los órganos públicos que componen el entramado institucional del Estado. Sin embargo, la conjunción de acciones debe garantizar su compenetración como parte de una sola estrategia centrada en el individuo para ser una atención integral efectiva.
- 6) La atención integral debe contemplar de manera explícita y obligada la participación sustancial de los niños y las niñas, de la familia y de la comunidad en sus programas.
- 7) La atención integral implica la incorporación de contenidos y actividades curriculares mínimas necesarias para garantizar el desarrollo de áreas y escenarios estratégicos de estimulación.
- 8) La atención a la primera infancia debe garantizar mínimos de seguridad y protección de los niños y niñas mediante elementos estructurales como requerimientos arquitectónicos, así como de elementos administrativos como protocolos y procedimientos.

- 9) El personal dedicado a la atención a la primera infancia debe ser profesional y cumplir con la formación en contenidos esenciales. La formación y profesionalización de personal debe ser parte de la estrategia nacional para la atención integral a la primera infancia.
- 10) La atención a la primera infancia debe consolidar estrategias de sostenibilidad a fin de poder garantizar y mantener la inversión necesaria para ella en términos de calidad y cantidad. Para ello es necesario el desarrollo de estrategias diversificadas de inversión social, movilización y readjudicación de recursos, involucrando a la iniciativa privada y a la propia comunidad en alianzas de beneficio mutuo.

Finalmente, se puede arribar a tres conclusiones relativas a las oportunidades regionales frente a la atención integral a la primera infancia:

- 1) Es posible y recomendable emprender acciones regionales en torno a necesidades y derechos de los niños y las niñas en situaciones transfronterizas, como la adopción, migración, trata, etc. Si bien las circunstancias son diversas, existen elementos relacionados con su protección de corte general y susceptible de convertirse en bienes regionales.
- 2) Se considera un área de oportunidad la creación de protocolos regionales relativos a la seguridad y protección de niños y niñas, así como la capacitación regional en estos procedimientos. La regionalización de protocolos, aunada a la capacitación conjunta en los temas que abordan, permiten la homologación de estándares, a la vez que se enriquecen los mismos desde el intercambio de experiencias en la región.
- 3) La formación profesional para la atención integral a la primera infancia es una oportunidad para la construcción de esfuerzos regionales en la definición de contenidos y optimización de recursos para la formación del personal.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V y C. Curtis (2006), "El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional", Estudios del Puerto, Buenos Aires.
- Becerra L. y otros (2001), *Alzando el vuelo*, CEMEFI, México.
- Bronfenbrenner, U. (1987), *La ecología del desarrollo humano: Experimentos en entornos naturales y diseñados*, Barcelona, Ed. PAIDOS.
- Carlson, N. (2006), *Fisiología de la conducta*, Addison Wesley, México.
- Castañer, A. y M. Griesbach (2005), *Modelo especializado para la toma de declaraciones infantiles*, Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, México D. F.
- Cillero Bruñol, M. (2007), "El interés superior del niño en el marco de la convención internacional de los derechos del niño", en *Justicia y Derechos del Niño N° 9*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), págs. 125-142.
- _____ (1999), *Infancia, autonomía y derechos: Una cuestión de principios*, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Uruguay (www.inau.gub.uy/biblioteca/cillero.pdf).
- Cohen, L. (2002), *Educuar jugando*, ed. Aguilar, México.
- Consejo de la Integración Social Centroamericana PRAIPI: *Plan Regional de Atención Integral a la Primera Infancia 2012-2021*(2012), documento aprobado en la XXXVIII reunión ordinaria de jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá*, "Competencia", sentencia del 28 de noviembre de 2003", serie C, N° 104.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999), *Caso del Tribunal Constitucional*, "Competencia", sentencia del 24 de septiembre de 1999, serie C N° 55, párr. 36.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999), *Caso Ivcher Bronstein*, "Competencia", sentencia del 24 de septiembre de 1999, serie C N° 54, párr. 37.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011), *Caso Familia Barrios vs Venezuela*, "Fondo, reparaciones y costas", sentencia del 24 de noviembre de 2011, serie C. N° 237, parr. 55.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004), *Caso Instituto de Reeducación del Menor vs Paraguay*, "Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas", sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, N° 112, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (oea/ser.l/v/ii).
- PRAIPI, línea estratégica 4-e.
- Craig, G. (s/f), *Desarrollo Psicológico*. Ed. Pearson. México.
- Erickson, E. (1983), *Infancia y sociedad*, Ed Horme, Buenos Aires.
- Esquivel, F., M. C. Heredia y E. Lucio (2007), "Psicodiagnóstico clínico del niño", 3ra. edición, ed. El manual moderno, México.
- Ferrajoli, L. (2005), *Derecho y Razón*, Editorial Trotta, Madrid, págs. 45-50.
- García Elorrio, M. "Algunas consideraciones en torno a la naturaleza y alcance de la noción de diligencia debida en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" (<http://www.revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/286/284> 2011).
- García Méndez, E. (2004), *Diagnóstico regional sobre las condiciones de detención de las personas adolescentes en las cárceles de Centroamérica*, Costa Rica, págs. 21-24.
- Gavara de Cara, J. C. (1994), "Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la ley fundamental de Bonn", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Gessell, A. (1979), "Diagnóstico del desarrollo normal y anormal del niño. Métodos clínicos y aplicaciones prácticas", ed. PAIDOS, Buenos Aires.
- González Contro, M. (2009), "La reforma constitucional pendiente en materia de niños, niñas o adolescentes", en *Cuestiones Constitucionales N° 20*.
- Griesbach M. y R. Ortega (2012), *El Estado frente al niño víctima del delito: Elementos para garantizar el efecto útil del interés superior del niño*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D. F., en prensa.
- Hernández Rodríguez, M. (2001), *Alimentación infantil*, Ediciones Díaz de Santos, S. A., Madrid.
- MacCormick, N. (1900), *Los Derechos de los Niños: Una prueba de las teorías del derecho*, en *Derecho Legal y Socialdemocracia. Ensayos sobre filosofía jurídica y política*, Tecnos, Madrid, págs. 129-137.

- Martínez Bordon, A y H. Soto de la Rosa (2012), "Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)", CEPAL, México, D. F.
- Martínez Pujalte, A. (1997), *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Monjas, M. I. (1997), "Programa de enseñanza de habilidades de interacción social, ciencias de la educación especial y escolar", Madrid.
- Morlachetti, A. (2012), "Estudio sobre los fundamentos jurídicos de los sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe y estado de aplicación", UNICEF, inédito.
- Muñoz, A. (2005), "La familia como contexto de desarrollo infantil. Dimensiones de análisis relevantes para la intervención educativa y social", *Revista de la Universidad de Huelva*, Vol V, No. 2.
- O'Connor K. y C. Schaefer (1988), "Manual de terapia de juego", ed. El Manual Moderno, México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2006), Consejo Económico y Social, doc. 57, párr. 119, 62 Período de Sesiones (E/CN.4/2006/61), 20 de enero.
- _____ (2002), Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 2 (CRC/GC/2002/2, 3, 4, 10, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 27).
- _____ (2003), N° 4, CRC/GC/2003/4.
- _____ (2003), N° 5, CRC/GC/2003/5.
- _____ (2005), N° 6, CRC/GC/2005/6.
- _____ (2006), N° 8, CRC/GC/2006/8.
- _____ (1989), "Convención de los Derechos del Niño", Resolución 44/25.
- Ortega Soriano, R. (2011), *Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, págs. 16 y 17.
- Papalia, D., S. Wendkos y R. Duskin (2009), *Desarrollo Humano*, 11ava. Edición. Mc Graw Hill, México.
- Piaget, J. y B. Inhelder (2007), "Psicología del niño", 17ma. Edición, Ed. Morata, Madrid.
- Pringle, H. y M. Thompson (1999), *Brand Spirit: How cause related marketing builds brands*, Jonhn Wiley and Sons Ltd. Inglaterra.
- Rosenzweig, M. (1992), *Psicología fisiológica*, Mc Graw Hill, México.
- Santrock, J. W. (2007), "Desarrollo Infantil" 11a edición, McGraw-Hill, Nueva York.
- Thompson, R. (1977), "Introducción a la psicología fisiológica", Harla, México.

ANEXOS

ANEXO I ESTRUCTURA DEL MODELO ECOLÓGICO DEL DESARROLLO

En este modelo el ambiente del desarrollo se concibe como un conjunto de estructuras concéntricas, cada una de las cuales está incluida dentro de la siguiente. En el nivel más interno está ubicado el entorno que contiene a la persona de modo inmediato. El nivel siguiente nos lleva a la relación que existe entre los diversos entornos en los que participa la persona; es, por tanto, un sistema de entornos. El tercer nivel está formado por entornos en los que la persona no está presente, pero influyen en lo que le pueda suceder.

a) **Microsistema**

Es el nivel definido como “un patrón de actividades, roles y relaciones interpersonales que la persona en desarrollo experimenta en un entorno determinado, con características físicas y materiales particulares”. El microsistema engloba las *habilidades y características propias de cada individuo* (edad, salud, sexo, capacidades, temperamento, etc.) y *los diferentes contextos inmediatos* en que se desenvuelve la persona.

Según su definición, está conformado por tres elementos; la actividad, las relaciones interpersonales y el papel que desempeña. Un microsistema abarca el entorno cotidiano del hogar, escuela, trabajo o vecindario; además comprende las relaciones directas con el cónyuge, hijos, padres, amigos condiscípulos, maestros, patrones o colegas.

b) **Mesosistema**

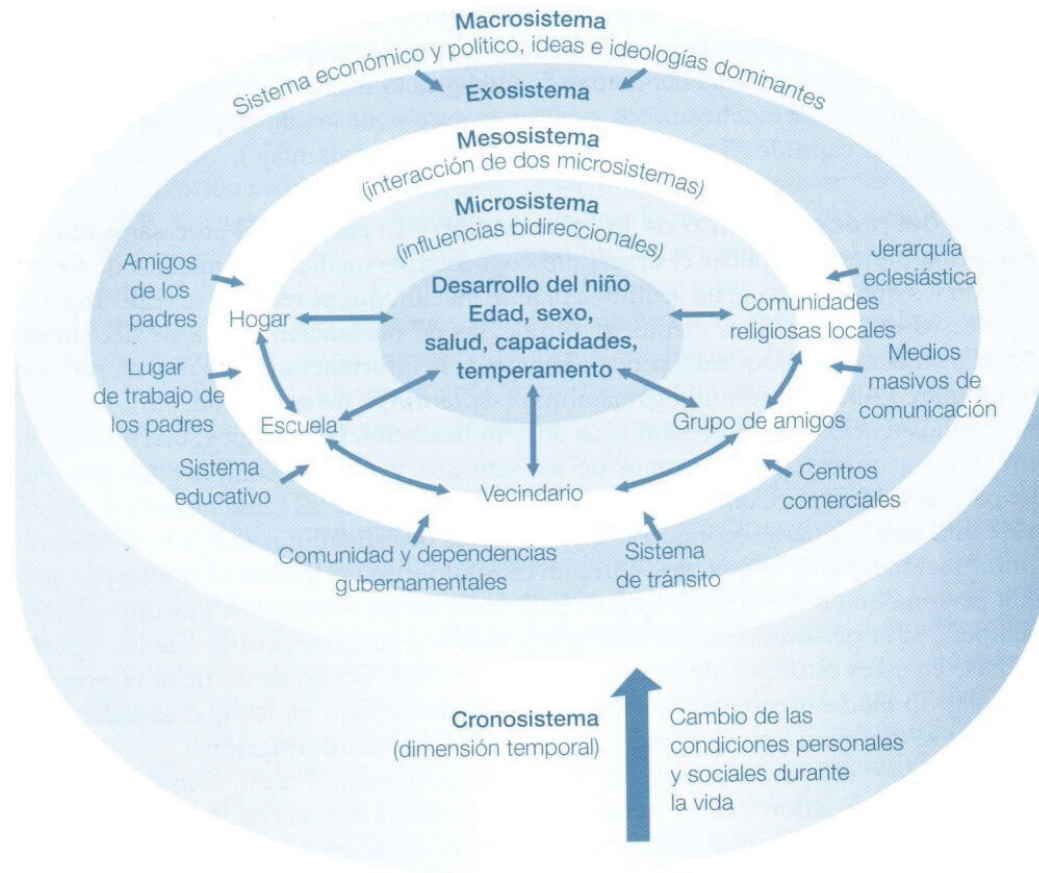
Puede decirse que el mesosistema es un sistema de microsistemas. Comprende las interrelaciones de dos a más entornos en los que la persona en desarrollo participa activamente (Bronfenbrenner, 1987). Sus componentes fundamentales son los mismos señalados para el microsistema, pero los procesos se producen por medio de los límites de los distintos contextos inmediatos. Las conexiones que se pueden establecer entre los entornos son de variada naturaleza: participación directa, participación de personas con las que se tiene relación, comunicación y conocimiento entre entornos, entre otros.

El mesosistema es el interlocutor de varios microsistemas, es decir, los vínculos entre hogar, escuela, trabajo y vecindario (véase la figura 2).

c) **Exosistema**

Se refiere a uno o más entornos que no incluyen a la persona en desarrollo como participante activo, pero en los cuales se producen hechos que afectan a lo que ocurre en los entornos que comprenden a la persona en desarrollo, o que se ven afectados por lo que sucede en ese entorno. Comprende las estructuras formales e informales de una sociedad e influye de modo indirecto en las personas. Su funcionamiento como contexto sigue una secuencia causal en dos pasos: conexión del entorno externo con los procesos del microsistema y vinculación entre los procesos del microsistema y la conducta. Según el principio de reciprocidad, las influencias pueden darse también en sentido contrario.

FIGURA 2
REPRESENTACIÓN DEL MODELO ECOLÓGICO



Fuente: Santrock, 2007.

Al igual que con el mesosistema, las propiedades óptimas del exosistema están definidas por la comunicación, la existencia de vínculos de apoyo y el conocimiento. Consiste en los vínculos entre un microsistema y sistemas o instituciones externos que afectan de manera indirecta a una persona.

d) **Macrosistema**

El macrosistema se refiere a la coherencia que se observa dentro de una cultura o subcultura determinada, en la forma y el contenido del micro, el meso y el exosistema que lo integran, así como también a cualquier sistema de creencias o ideología que sostiene esta coherencia.

En el esquema ecológico se considera que los sistemas seriados a que se hace referencia están contruidos siguiendo los patrones de un esquema común: la ideología y la organización de las instituciones sociales comunes a una determinada cultura o subcultura. En consecuencia, el autor señala que puede esperarse que las culturas y las subculturas (distintos grupos socioeconómicos, étnicos y religiosos) difieran entre sí, pero tengan una relativa homogeneidad interna en los aspectos

fundamentales; los tipos de entornos que contienen, las clases de entornos en los que las personas entran en las etapas sucesivas de sus vidas, el contenido y la organización de las actividades morales, los roles y las relaciones que se encuentran dentro de cada tipo de entorno, el alcance y la naturaleza de las conexiones que existen entre los entornos en los que entra la persona o los que afectan a su vida.

e) Interacción entre sistemas

De acuerdo con el paralelismo de estructuras del microsistema y del mesosistema, se espera que el desarrollo en el nivel microsistémico se incremente en la medida en que los procesos de intercambio entre los entornos sean bidireccionales, apoyen y promuevan la confianza mutua y el consenso de metas, y manifiesten un equilibrio de poderes favorable a la persona en desarrollo. Por el contrario, la condición menos favorable para el desarrollo (o para trazar y sostener un proyecto de vida, en nuestro caso) es aquella en la que los vínculos de la persona en los distintos entornos no sirven de apoyo o no existen en absoluto, cuando no hay comunicación entre los distintos entornos ni coherencia de metas entre ellos, es decir, cuando el mesosistema tiene vínculos débiles.

El macrosistema, por otra parte, está constituido por el conjunto de creencias y los estilos de vida que comparte un determinado grupo o subgrupo cultural y, en tanto sistema, puede manifestar cualidades de estabilidad y de cambio. Cuando la cualidad dominante es la estabilidad, el microsistema confiere estabilidad a los entornos que incluye y a los seres humanos que viven en él, mediante la transmisión de estereotipos sociales, económicos y étnicos rígidos. En algunos casos, la estabilidad extrema del sistema puede impedir el desarrollo individual, generando entornos rígidos a los que deben acomodarse las personas. Por otro lado, el microsistema pasa por procesos de cambio y, al hacerlo, proporciona movilidad a todos los sistemas que lo componen, hasta el nivel individual. En última instancia, los miembros de una sociedad cambiante experimentan, por fuerza, un cambio evolutivo en cada nivel psíquico: intelectual, emocional y social.

La influencia del macrosistema sobre el individuo se genera secuencialmente siempre a través de los niveles intermedios, de modo que, según el sentido de nuestro análisis, desde el nivel más externo hasta el más interno, el macrosistema da lugar en primer término al exosistema. El exosistema constituye la primera manifestación concreta de una determinada ideología, pues se refiere en términos concretos a la organización social formal e informal, sobre todo por medio de las instituciones y las organizaciones, la estructura de éstas y su forma de funcionamiento. De las instituciones emanan normas y sanciones sociales que van a afectar a las personas, en particular por los entornos en los que participan, o sea en el microsistema.

Los elementos del macrosistema (actividades, roles y relaciones) ya se refieren directamente a la persona en relación con sus entornos inmediatos. Pues bien, puede decirse que el tipo y las características de las actividades, así como la estructura de las relaciones interpersonales posibles en un determinado entorno y momento histórico dado, están conformadas de acuerdo con la ideología y los valores sociales actuantes (macrosistema), que a su vez toman forma en las instituciones (como la familiar, la educativa, la judicial, entre otros) se transmiten y adquieren a través de las prácticas institucionales de persona a persona. Está formado por los esquemas económicos y políticos.

f) La dimensión temporal del esquema del desarrollo

Todos los sistemas del modelo ecológico se ven afectados y enmarcados por un cronosistema, el cual agrega la dimensión temporal, el cambio o la constancia de una persona en el ambiente. Aquí se

incluyen los cambios en la estructura familiar, lugar de residencia o empleo, así como los grandes cambios culturales (como guerras y ciclos económicos).

Respecto del cambio o la constancia de una persona en el ambiente, es necesario contemplar que el desarrollo se produciendo de manera gradual, por etapas y a lo largo de un ciclo de vida.

El desarrollo humano se dirige a una meta: lograr un estado de madurez y autorrealización dinámico. El deseo de colmar el propio potencial impulsa a la persona hacia delante, y la transporta a través de las sucesivas etapas de desarrollo. Pensar el desarrollo incluyendo un ciclo vital implica que todo individuo atraviesa diversos desafíos, en los que necesita y requiere de varias cosas.

La perspectiva del ciclo vital provee expectativas de desarrollo, patrones de tareas (familiares e individuales) que deberían desarrollarse en determinado momento para acercarse consecuentemente a una meta de desarrollo.

Por otra parte, todo sistema debe reorganizarse y evolucionar de manera que las reglas de asociación posibiliten la individuación y la autonomía. Hay en todas las especies un equilibrio vital entre adaptabilidad e invariabilidad. La invariabilidad produce seguridad y protección. La adaptabilidad permite el crecimiento, el desarrollo, la libertad y la novedad creadora.

A lo largo de su desarrollo, el ser humano debe desarrollar entonces pautas de conducta satisfactorias que le permitan dominio, control, eficacia personal y autodesarrollo. Superar una crisis vital implica contar con habilidades y capacidades nuevas, que ayudarán a la hora de enfrentar los subsiguientes desafíos evolutivos. Por el contrario, si el desarrollo se paraliza en uno de sus etapas, difícilmente podrá resolverse la siguiente de manera adecuada. Y con ello, el individuo no accederá al desarrollo máximo de su potencial.

El desarrollo exige que las competencias y habilidades se modifiquen en todo el curso del ciclo vital. Especialistas en ciclo vital denominan “microtransición” al proceso por el cual la competencia se adecua a un nivel diferente mediante el cambio en una secuencia de interacciones.

ANEXO II

DEFINICIONES DE LAS ÁREAS BÁSICAS DE ESTIMULACIÓN PROPUESTAS

a) Resolución de problemas

Se explica como un proceso necesario ante la situación problemática, y consiste en la utilización de dos elementos básicos para el niño: por un lado, elaborar una variedad de respuestas potencialmente eficaces a la situación problemática y, por otro, acrecentar la probabilidad de dar con la respuesta más eficiente entre las diversas alternativas posibles. Sin embargo, para llegar a dicha solución son necesarias algunas habilidades complementarias, como son:

El pensamiento analítico que busca primeramente considerar y analizar ideas que puedan dar respuesta a una interrogante o a un problema para posteriormente integrar el conocimiento y elegir aquella que mejor solución dé a la interrogante o a la problemática que se enfrente. En el caso del niño, este tipo de pensamiento permite ir desarrollando sus habilidades en cuestiones prácticas del día a día a la vez que fortalece su autonomía.

La toma de decisiones es conformada por los siguientes pasos: i) definir el problema; ii) buscar alternativas (cuantas más alternativas, más posibilidades de escoger mejor); iii) valorar las consecuencias de cada alternativa (considerando los aspectos positivos y negativos de cada una, a corto y a largo plazo, tanto para el individuo como para otras personas), pudiendo ser necesario recabar más información sobre cada alternativa para acercarse a la mejor valoración posible, y iv) elegir la mejor alternativa posible (positiva y adecuada). Finalmente, se debe aplicar la alternativa escogida y comprobar si los resultados son satisfactorios.

El pensamiento inductivo/deductivo que permite organizar las ideas generales en unidades fundamentales, mismas que proporcionan una prueba decisiva (si se cumplen) para llegar a una conclusión válida; en otras palabras, las conclusiones deductivas son inferencias hechas a partir de una idea general, es decir, pasa de lo general a lo específico (Piaget e Inhelder, 2007).

El pensamiento inductivo, por otra parte, señala que existe la posibilidad de, a partir de experiencias particulares, poder hacer inferencias a nivel general. En la actualidad se sabe que ambos métodos son funcionales y se emplean en la generación de nuevos paradigmas; en el niño, por tanto, son necesarios ambos para poder tomar decisiones acerca de problemas concretos o generales en su vida.

El discernimiento como el uso de la información que el niño tiene respecto de su entorno y como utiliza esa información para hacer inferencias y deducciones que le faciliten la resolución de sus conflictos en el día a día.

b) Pensamiento lógico matemático y espacial

Son las habilidades matemáticas y físicas que ayudan a dar una comprensión acerca del mundo que rodea al niño y cómo se interactúa con él; mediante la práctica se busca que los niños observen y exploren su entorno inmediato y los objetos que lo configuran, estableciendo relaciones entre ellos cuando realizan actividades concretas de diferentes maneras: contando, agrupando en categorías y dando un orden al mundo inmediato que lo rodea. Se logra mediante la esquematización de los elementos que hay en su entorno y que pueden ser cuantificables y agrupados en series para dar una integración del conocimiento (Esquivel, Heredia y Lucio, 2007).

Se refiere también a la capacidad desarrollada a partir de la representación mental del objeto, en la cual el niño es consciente de que existen movimientos y transformaciones de la materia, que son precisamente los que propician cambios relacionados con conocimientos químico-orgánicos y que son susceptibles de analizarse con base en los diferentes estados de la materia, que en general, son únicamente procesos químicos que modifican su estructura.

c) **Pensamiento creativo**

Se refiere a las habilidades artísticas mediante las cuales los niños fomentan y consolidan sus habilidades expresivas mediante el uso y manejo de colores, figuras y formas, mismas que les facilitan la expresión y el manejo de experiencias subjetivas, y que ponen en práctica sus habilidades para compartirlas y vivenciarlas a través de las emociones de los demás. Las reproducciones pictográficas y el uso de tecnologías de la información y la comunicación son otro tipo de recurso que hace más cercano el contacto con el arte en sus diferentes modalidades.

Se refiere también a la imaginación y al modo en que el niño representa y comprende su función en el mundo y aprende a diferenciar las extensiones propio perceptuales y aquellas del entorno. Esto se da en un proceso imaginativo que permite a la vez ir desarrollando un lenguaje verbal e interactuar con el ambiente, y que progresivamente se convierte en el pensamiento. Mediante esto y a través de una resolución simbólica y lúdica se logra generar opciones al resolver problemáticas específicas. En este mismo sentido, los niños emplean la conducta no verbal para la creación de un mundo imaginario propio. Un elemento esencial para el desarrollo de esta habilidad es el dado por la sencilla frase relacionada con el “*Hagamos como si...*”.

Finalmente, contempla la creación/invencción, es decir, las habilidades del niño en las bases científicas y de creación del conocimiento. Es por medio del juego que el niño puede experimentar con sus propias ideas y con materiales a su alcance, dejando fluir los procesos imaginativos y construyendo nuevas realidades. Para ello es necesario fortalecer el pensamiento y la reflexión en torno al cuestionamiento y la curiosidad que se genera en el niño a partir de la propia interacción con el mundo, para después poder plasmar en interacción con el entorno ese proceso creativo, y poner en práctica sus funciones con el mundo. Es un proceso constante de intercambio con el entorno, por lo que se requiere de la práctica (que puede ser supervisada o guiada), pero que a la vez permita al niño explorar y conocer mediante ensayos de error/acierto.

d) **Socialización**

La socialización es un área muy amplia. Entre algunos aspectos que incluye se encuentra la resolución de conflicto. Ésta no se refiere sólo a la disciplina, sino a que el conjunto de límites y de reglas son necesarias para la convivencia. Es necesario que los niños aprendan que se requiere de un entendimiento mutuo y de la comprensión entre dos interlocutores. Ésta se hace absolutamente imprescindible el tener en cuenta al otro, al asumir y aceptar su rol y el propio, y al comprender y responder a los estímulos físicos y simbólicos, verbales y no verbales, característicos de la ejecución de roles.

Contempla también el diálogo y la mediación, como la habilidad que el niño debe aprender donde no afecten los prejuicios al tomar decisiones y al ser comprensivo con el entorno que lo rodea. De esta manera, los niños deben desarrollar acuerdos que surgen entre diferentes personas, porque quieren lo mismo y piensan distinto; es normal que surjan desacuerdos entre personas que conviven frecuentemente,

pero hay que aprender a resolverlos mediante el diálogo. Eso no debe asustar, ni culpar ni preocupar, ya que lo importante es saber cómo tratarlos. Según como se maneje el conflicto se pueden ir resolviendo de manera práctica, obteniendo un beneficio las dos partes y no agravarlo o evadirlo, ya que esto sólo hace que el problema se haga más grande.

Dentro de la socialización se ubican todas aquellas habilidades sociales relativas a las conductas esperadas ante ambientes y situaciones determinadas, como comportarse empáticamente y saber conducirse de la mejor manera para establecer una comunicación fluida. En un contexto interpersonal se expresa mediante sentimientos, actitudes, deseos, opiniones o derechos de ese individuo de un modo adecuado a la situación inmediata, respetando esas conductas en los demás, y que generalmente resuelve los problemas inmediatos de la situación mientras minimiza la probabilidad de futuros problemas (Monjas, 1997).

d) Desarrollo corporal

Incluye conceptos como el desarrollo motriz fino, la destreza manual y la eficacia con que el niño desempeña sus tareas. Son habilidades físicas que involucran a los músculos cortos y la coordinación ojo-mano. Habilidades propias como abotonar sus camisas y dibujar son producto del desarrollo de esta habilidad que permiten al niño por otro lado mayor autonomía en sus tareas y actividades cotidianas (Papalia y Duskin, 2010).

También contempla el desarrollo motriz grueso como las habilidades físicas que involucran a los músculos largos. Implican habilidades como el correr y el saltar que son necesarias para que el niño pueda adaptarse a los espacios donde se desenvuelve. Estas experiencias se producen con base en la interacción del niño con su entorno.

Contempla elementos menos tangibles como la metaconciencia del movimiento. Esto se refiere a la habilidad del conocimiento y el control del propio cuerpo en los aspectos antes señalados de motricidad gruesa y fina. A partir de estos procesos, el niño percibe el mundo, interactúa y da respuestas a éste; se puede pensar en que también existe un proceso consciente de lo que este contacto con el mundo genera, es decir, darse cuenta precisamente de la interacción que se guarda entre individuo-entorno y la forma en que uno afecta al otro de manera recíproca y constante.

e) Lenguaje

De manera evidente, el área del lenguaje se refiere al lenguaje verbal. Es decir, a las habilidades específicas relacionadas con el vocabulario, la vocalización y la expresión. Es el empleo del lenguaje para interactuar y actuar con los demás y con el mundo que rodea al niño, en las dimensiones sociales y culturales que se maneja el grupo, comunidad o sociedad. En este sentido, el lenguaje se ocupa con un sentido interpersonal e intrapersonal, es decir, requiere de la habilidad constante de proyectarse e internalizar el intercambio comunicacional con el entorno, para adaptarse a situaciones comunicativas e intentar el logro de ciertas metas u objetivos mediados por la interlocución.

También contempla el lenguaje y la expresión no verbal como la habilidad del niño para comunicar con expresiones o emociones. Se emplea para representar cognitivamente el mundo y la estructura de la realidad que rodea al individuo; en este aspecto el lenguaje se utiliza para representar y dar respuesta al mundo real o al imaginario, correspondiéndose en reciprocidad. Así pues, se simboliza el

mundo en base en los fenómenos o experiencias vividas y que se traducen en conductas, gestos o emociones.

Finalmente, incorpora lenguaje escrito y las habilidades relacionadas con la lecto-escritura, que va desde la pronunciación de los fonemas, pasando por la formación de sílabas y llegando a formar palabras que son el lenguaje codificado en símbolos necesarios en la vida del niño. En cada ocasión que se ocupa el lenguaje se requiere de una codificación con contenido ideativo para establecer una relación interpersonal en una forma convencional a través de la lengua o el idioma propio.

e) Salud

Cómo área de estimulación, la salud inicia con la prevención refiriéndose a la habilidad desempeñada desde el medio y a través del niño para generar conductas de autocuidado y autoprotección, por las cuales pueda tener una vida plena y satisfactoria. Habilidades que se relacionan con conocimientos básicos acerca de las enfermedades y las medidas que existen para protegerse de ellas, desde una buena higiene, bañarse, cepillar su dientes, lavar sus manos, entre otros, estando en contacto con médicos y psicólogos que garanticen a la vez un buen estado de salud y un contacto real con la comunidad donde habitan. Implica también la detección temprana tanto de enfermedades como de condiciones que pudieran requerir atención especial.

De manera evidente, la salud comprende la atención primaria y cuidado básico en familia. Esto se refiere a los cuidados mínimos que deben existir en la escuela y en la comunidad, que además sean los que formen y configuren un marco para la protección del niño. Asimismo, el niño se hace consciente de que hay adultos protectores que pueden ayudarlo ante una situación de crisis por enfermedades o accidentes que le ocurran a él o a los demás.

El autoconocimiento y autocuidado implica que una vez conocidos su cuerpo y las redes comunitarias y familiares que ayudan y prestan atención ante complicaciones medicas, el niño está en posibilidad de entender cuando hay situaciones que representan un peligro para sí mismo y para los demás miembros de la comunidad, a la vez que se sensibiliza en su contacto interpersonal y es capaz de prestar ayuda en la medida de su posibilidades a los otros integrantes de la comunidad.

f) Alimentación

El área de alimentación considera la atención primaria alimenticia. En este aspecto se busca que el niño cumpla con los estándares de talla y peso esperados para la edad cronológica que tiene. Es importante distinguir que si no existe una buena alimentación, el niño no podrá desplegar todas sus habilidades y éstas se verán limitadas y frustradas en relación con sus capacidades físicas, que en gran medida dependen de esta alimentación.

En términos educativos, implica el conocimiento y habilidad del propio niño(a) sobre la relación alimentación-salud y cómo utilizarla como medio para incrementar su bienestar.

g) Desarrollo emocional

Una parte importante del desarrollo emocional se construye en torno a la autoestima, entendida como la opinión que tienen los niños de su capacidad para el trabajo productivo. Es así como la autoestima está directamente relacionada con las experiencias que tenga el niño en su mundo. Si éstas son

experiencias donde sus habilidades (que están relacionadas directamente con el autoconcepto) se vean fortalecidas y valoradas, su autoestima será más positiva. Asimismo, se relaciona con el control emocional que el mundo adulto pueda proveerle al niño, es decir, donde éste aprenda a tolerar la frustración, lo que le dará una contención emocional suficiente para entender al mundo, a la de relacionarse con su entorno satisfactoriamente.

Los límites son funcionales en el niño, ya que le permiten saber hasta dónde se puede llegar; de esta manera, proporcionan seguridad y protección, pues el niño verá que hay adultos que son capaces de protegerlo. Asimismo, le permiten predecir la reacción de las figuras de autoridad ante determinadas situaciones y comportamientos, ayudan al niño a tener claros y determinados criterios sobre las cosas, es decir, se convierten en una referencia para evaluar situaciones sociales. Además, enseñan al niño a saber renunciar a sus deseos, y ello les prepara para situaciones similares que requerirán a lo largo de su vida (Cohen, 2002).

Implica la identificación y expresión de emociones, es decir, la habilidad para percibir y valorar las emociones propias, además de la habilidad para acceder y/o generar sentimientos que facilitan el pensamiento y el juicio, y la habilidad para comprender la emoción de los demás (ser empático). El uso correcto de esta habilidad permite regular las emociones y no obstaculizar la operación de las herramientas cognitivas necesarias para solucionar asertivamente problemáticas y/o conflictos de la vida cotidiana del niño.

Según la edad y grado de desarrollo del niño(a), se podrán encontrar presentes miedos y temores comunes en ese momento de la vida. Éstos se consideran recursos adaptativos en la vida del niño que le permiten ponerse a salvo de situaciones que de acuerdo con su nivel evolutivo lo ponen en riesgo. Es importante el desarrollo de estos miedos, ya que se convierten en un conflicto que el niño debe resolver y que con ello va obteniendo mayor autonomía en sus actividades diarias, desarrollando así todas las demás áreas de su vida y en suma constituyendo un elemento esencial en el autoconcepto y la autoestima del niño. Asimismo, estos miedos permiten a las figuras de autoridad convertirse en figuras protectoras y dan confianza al niño, que posteriormente se verá reflejada en una socialización efectiva (Craig, s/f).

ANEXO III

DEFINICIONES DE LOS ESCENARIOS DE APRENDIZAJE PROPUESTOS

a) Interacción con la naturaleza

Entre diversos tipos de actividad, sobresalen aquellas relacionadas con el cuidado del medio ambiente. Estas actividades pueden contemplar acciones inmediatas como la separación de la basura y elaboración de compostas, hasta actividades más complejas —y de mayor aprendizaje—, como la investigación del proceso al que se somete la basura en su localidad y los efectos que tiene sobre el medio ambiente.

La observación de los procesos naturales sirve al ser humano como fuente inagotable de aprendizaje. La observación educativa implica desde la observación del crecimiento vegetal, hasta la observación y estudio animal. La observación de las estaciones, el clima, etc. La interacción con la naturaleza también se refiere a la observación y el cuidado de procesos productivos naturales. La siembra y cosecha, como espacio para la implementación de tecnologías, sirve también como espacio para el aprendizaje sobre la alimentación y la salud, entre muchas otras.

Parte de la interacción con la naturaleza como escenario de aprendizaje se relaciona con fomentar el aprecio y respeto por la naturaleza. Experiencias vivenciales en contextos naturales son parte importante de la construcción de una visión respetuosa indispensable para el desarrollo de la conciencia sobre el cuidado del medio ambiente y los seres vivos.

b) Juego libre

El juego libre es por excelencia el escenario de aprendizaje natural en el niño(a). Si bien este escenario, por así decirlo se construye solo, es también cierto que puede ser enriquecido para fomentar mayor provecho en el uso natural que el niño y la niña hacen de él. Este enriquecimiento se refiere a aspectos como la introducción de elementos interesantes o estimulantes en el propio espacio. Ambientes dinámicos, con elementos cambiantes, pueden ser más estimulantes que aquellos planos y vacíos.

El uso de elementos estimulantes en un espacio no requiere de mayores recursos; el uso imaginativo del espacio, la presencia de objetos u obstáculos interesantes, será suficiente para introducir nuevos elementos de juego en el espacio que permitan la interacción para el desarrollo de habilidades matemáticas, verbales, conductuales y sociales necesarias, para recrear situaciones de la vida cotidiana a la vez que se aprenden y desarrollan las habilidades anteriormente señaladas (O'Connor y Schaefer, 1988).

Adicional a los aspectos estimulantes del propio espacio, es también necesario introducir materiales estimulantes para el uso libre del niño(a). En este aspecto es necesario que los materiales sean los que propicien el propio aprendizaje, por lo que en su estructura deben brindar la posibilidad de una interacción sencilla, además de ser apropiados de acuerdo con el nivel de edad del niño, y no ser complejos ni que requieran de gran esfuerzo para su manipulación. Asimismo, éstos deben ser en general resistentes, ya que deben brindar al niño la posibilidad de poner en práctica habilidades físicas y simbólicas que le permitan imaginar y recrear situaciones reales en búsqueda del aprendizaje y de fomentar su desarrollo personal.

Dentro del uso del juego libre como escenario educativo, es importante fomentar y permitir el juego imaginativo. El mundo imaginario se constituye para el niño(a) como un espacio particularmente

necesario para la expresión y manejo de temores y sentimientos. Será en estos escenarios imaginarios en los que cada niño(a) podrán explorar y expresar las vivencias que le representan mayor importancia o preocupación. Es importante fomentar este tipo de juego y también observarlo como medio para obtener mayor conocimiento de cada niño(a) y del grupo.

Si bien el juego libre comúnmente se refiere al juego imaginativo o desestructurado, los juegos con reglas —estructurados o semiestructurados— representan a partir de cierta edad una necesidad importante para el desarrollo infantil. La exploración social de las reglas aplicadas, forma parte del desarrollo individual y social de la infancia. Es necesario también estimular este tipo de juegos dentro del rubro de libre selección y desarrollo de juego como escenario de aprendizaje.

c) Relaciones interpersonales

Las relaciones interpersonales son uno de los escenarios de mayor importancia en el desarrollo de la primera infancia. Durante estos primeros años, las relaciones de mayor trascendencia serán ineludiblemente aquellas establecidas con los padres. Sin embargo, las relaciones con el maestro también forman parte importante de su desarrollo.

Si bien durante los primeros años, las relaciones con adultos secundarios serán menos individualizadas (es decir, los adultos que no son mamá o papá convergen en una categoría de adulto sin los complejos matices de las relaciones individuales al ser mayores), continúan siendo una parte fundamental de cómo el niño(a) define al mundo. En particular, fungen como elementos centrales en la definición del mundo como un espacio seguro y predecible. En este sentido, las relaciones interpersonales con los niños(as) deben garantizar seguridad y consistencia. El aprovechamiento de la relación interpersonal como escenario de aprendizaje depende en cierta medida de las características de cada maestro, pero toma parte también de la formación expresa de la planta docente, así como de la supervisión de la misma.

Las relaciones interpersonales en la primera infancia avanzan desde el juego paralelo hasta la construcción de amistades con individuos particulares y afines. A través de este tránsito, la relación entre pares es un continuo escenario de aprendizaje para el niño(a). Cada etapa implica colocar la atención del aprendizaje que surge de esta interacción en diversos aspectos de la misma. Aunque variará enormemente el enfoque del aprendizaje que toma lugar en cada etapa de desarrollo, la relación entre pares será un escenario de atención indispensable en todo ambiente de atención integral a la infancia.

d) Actividad académica

Aun cuando se trabaja con la primera infancia, y gran parte de estas actividades pudieran parecer libres, hay un gran número de actividades estructuradas de corte académico que forman parte del desarrollo del niño(a). Algunas de éstas son exposiciones formales o demostraciones hechas para los niños(as). A través de estas acciones, se abordarán temas específicos y se transmiten contenidos que posteriormente pueden ser aterrizados y aplicados en otros espacios de aprendizaje.

Las exposiciones y explicaciones son también actividades formativas importantes al ser desempeñadas por los propios niños(as). A través de ellas, desarrolla habilidades verbales y de expresión necesarias en su comunicación diaria; de esta manera, se busca que los elementos a exponer y presentar sean partes de las vivencias y experiencias propias del niño, para que en suma se den como parte de un

aprendizaje significativo que sea susceptible de ser compartido y relatado en una forma amena y sencilla para sus compañeros y amigos, así como para sus maestros y padres.

Es necesario que en un escenario con condiciones de seguridad e higiene apropiadas se le dé la oportunidad al niño de que experimente con aquellas habilidades relacionadas con las transformaciones de la materia y otras que expliquen cómo es que se suscitan los fenómenos ambientales que le rodean. Así, se le permite experimentar en espacios seguros que contribuyen a sus habilidades creativas, imaginativas, cognitivas y de interacción social, mismas que son las que contribuyen a tener una imagen favorable de sí mismo y a relacionarse de manera sana con las personas que le rodean.

Finalmente, se consideran como parte de este escenario de aprendizaje las salidas organizadas. Es necesario que el niño conozca aquellos aspectos contextuales no inmediatos que en suma son la base estructural y organizacional en la cual se está desarrollando y en cuyo marco social de manera directa está inserto; a su vez, le da una comprensión del funcionamiento del mundo en general, además que en lo personal le permite observar aquellos elementos que ha aprendido en lo particular, observa su aplicación y su utilización en la cotidianidad, y se le permite seguir desarrollando, diseñando y rediseñando entornos nuevos o mejorados de manera creativa e inventiva.

c) Experiencias organizativas

Las experiencias organizativas forman parte de experiencias relacionadas con el ejercicio de los derechos de participación del niño(a). Sin embargo, adicionalmente forman escenarios de aprendizaje sumamente amplio y diverso. Entre algunas acciones contempladas en estos escenarios está por ejemplo la toma de decisiones colectivas y la resolución de conflicto.

En estos escenarios el niño(a) desarrolla habilidades verbales, comunicacionales y de negociación, lo que le dará una mayor comprensión de cómo solucionar fenómenos que afectan e inciden en la conducta y las emociones de cada miembro del grupo. Este trabajo fortalece un ambiente armónico donde la participación y el consenso sean los ejes rectores de su desarrollo en un ambiente sano (Papalia y Duskin, 2010).

La organización cotidiana presenta también constantes oportunidades de aprendizaje. Esto se refiere a aquellas actividades rutinarias y específicas del niño, claramente en un ambiente sano donde pueda dar organización y congruencia a la necesidad de tener estas actividades programadas que le creen la certeza de que se es más productivo en función a una planificación estratificada, además de que esto le permite estar en control de sí mismo y de sus emociones e interacciones sociales, ya que en suma le darán una mejor perspectiva de su mundo y le permitirán interrelacionarse efectivamente con iguales y figuras de autoridad, obteniendo beneficios de estas interacciones.

c) Experiencias físicas

De manera tal vez evidente, las experiencias físicas como aprendizaje se refieren a los deportes o la educación física. Sin duda se considera necesario implementar las habilidades físicas de los niños para poder complementar su desarrollo cognitivo y emocional, que además ayuden a fortalecer sus capacidades, entendiendo que los procesos neurológicos y físicos también dependen en gran medida de ello. En este sentido, un desarrollo físico óptimo promoverá un mejor desempeño en las otras áreas, contribuyendo en suma a apuntalar el desarrollo del niño y a su estado de salud; en este aspecto se

consideran aquellas actividades al aire libre que sean actividades que además le recreen y que le permitan colaborar en equipos y trabajar por fines comunes.

Sin embargo, este escenario se refiere también a aprendizajes vivenciales, en donde la experiencia corporal forma parte del aprendizaje. En particular, estos escenarios fomentan el aprendizaje significativo, al aplicarse a experiencias concretas. De manera similar, este escenario incorpora el uso de retos corporales para el aprendizaje, sobre todo en lo social y con relación al desarrollo emocional. Diversas metodologías parten del uso de retos físicos, como un medio divertido y significativo de aprendizaje para el niño y la niña.

d) Expresión creativa

La expresión creativa es un escenario amplio de aprendizaje. Contempla diversos aspectos. Uno de ellos será sin duda la exposición a las artes. El conocimiento de diversos medios y productos artísticos fomenta la sensibilidad, apreciación y conocimiento sobre técnicas artísticas posibles. Más allá de la exposición a las diversas artes, este escenario considera también la exposición y enseñanza en técnicas artísticas particulares.

De manera básica, esta enseñanza debe contemplar la enseñanza en técnicas plásticas diversas. La enseñanza dancística, tanto en su expresión convencional de “baile” y “bailables”, como en el uso corporal para la expresión emocional y comunicativa, así como la enseñanza musical. En la primera infancia, la enseñanza musical se centra en aspectos rítmicos y estimulación de habilidad motriz como la digitación. Sin embargo, así como en el caso de otras expresiones artísticas, el uso musical para la expresión emocional y la comunicación creativa forman parte central de estos escenarios de aprendizaje.

Finalmente, el desarrollo artístico representa un escenario de interacción con el mundo adulto y en particular la comunidad. La expresión artística para abordar temas de interés comunitario desde la perspectiva infantil, puede resultar un medio de comunicación más natural para el niño(a) que la expresión verbal.

e) Atención médica

La atención médica como escenario de aprendizaje aborda en un primer momento el brindar servicios básicos como la vacunación e información básica sobre la salud. Este ámbito contempla el centro como un punto para la distribución o diseminación de campañas de salud pública. También contempla el desarrollo de campañas comunitarias que sensibilicen a la población acerca de la necesidad de brindar cuidado y protección a los niños, mismas que serán benéficas para la sociedad, ya que establecerán beneficios directos para las familias al ser campañas informativas en temas relacionados con las problemáticas comunitarias.

El servicio médico también brinda atención y revisión de cada niño(a). En este aspecto, los niños serán valorados no sólo al momento, sino que se les dará un seguimiento a sus procesos de desarrollo y de salud, estableciendo un vínculo directo con la comunidad y la familia para garantizar un desarrollo óptimo. Parte de este proceso contempla no sólo medidas curativas, sino generar prevención desde los propios autocuidados del niño y la niña.

El servicio médico también puede fungir como estímulo para que algunas familias, renuentes a hacerlo, encuentren beneficios adicionales al enviar a sus hijos al centro. Servicios como atención gratuita

a las familias de los niños(as), usuarios del centro, pueden ayudar a estimular mayor cercanía. En este mismo tenor, el centro idealmente debería proporcionar asistencia psicológica a las familias. Este servicio no sólo puede ser apreciado por las familias, sino resultar en un elemento de gran importancia para mejorar la situación de los niños y niñas.

El servicio médico idóneamente se brindará también a la comunidad con un costo accesible. Este tipo de servicios genera espacios de interacción comunitaria que pueden utilizarse como escenarios educativos. También incrementa los grados de apropiación de la comunidad hacia el centro.

f) Alimentación

La alimentación como escenario de aprendizaje se refiere al desarrollo de servicios como un comedor infantil-familiar. Este servicio se concibe como mínimo como un servicio de desayuno, pero pudiera ser ampliado según el caso de cada centro. En un escenario que sea propicio para proporcionar a los niños la alimentación necesaria para su desarrollo físico y mental, además también se contribuye en este escenario a la formación de hábitos de higiene y salud. Adicionalmente, un comedor infantil y familiar genera espacios de convivencia que pueden ser aprovechados con fines educativos.

De acuerdo con las condiciones de cada comunidad, el comedor pudiera —en alianza con miembros de la comunidad y bajo la lógica de inversión social expuesta en líneas anteriores— brindar servicios de cafetería o comedor a la comunidad en general. Proyectos para jóvenes, espacios de convivencia comunitaria, son todos proyectos posibles desde la concepción de la alimentación como escenario de aprendizaje.

Un proyecto posible a desarrollarse bajo la lógica de la inversión social es una tienda comunitaria en el centro. La tienda no pretende en términos convencionales ser “la tiendita de la escuela”; lejos de esto, se constituye como un espacio productivo-educativo hacia los niños y niñas y hacia la propia comunidad. En este espacio se busca que los niños desarrollen su aprendizaje, interactuando con materiales que obtengan de su propia huerta y algunos otros de uso común. De esta manera, se desarrolla la interacción con la comunidad, a la vez que se realizan aprendizajes significativos relacionados con las habilidades lógico-matemáticas y habilidades sociales.

Desde la concepción de la alimentación como escenario de aprendizaje, proyectos como el cuidado de un huerto presentan amplias posibilidades para la escuela y la comunidad. La exploración de la alimentación alternativa a la comercial, particularmente ante posibles dificultades para acceder a una alimentación balanceada, es tan sólo uno de los aprendizajes posibles desde este escenario.

g) Programas especiales integrados

i) La educación multicultural en zonas indígenas

La educación multicultural y bilingüe forma parte de las obligaciones del Estado con la infancia. Sin embargo, es de manera generalizada también uno de los escenarios de menor avance. Se considera que, bajo la lógica progresiva que debe imperar sobre estos derechos, es imprescindible iniciar el proceso que llevará a significativos niveles de cumplimiento ante estas obligaciones. Ante la complejidad implícita en estos retos, se considera que hay tres elementos indispensables: la incorporación de maestros bilingües; la impartición de entre una tercera parte y una mitad de los contenidos ordinarios o actividades en lengua indígena y la incorporación de conocimiento e historia local en la educación.

ii) Educación especial

Al igual que el caso de la educación bilingüe, la educación especial presenta un área de enorme rezago. Si bien es materialmente inviable que la mayoría de los países se encuentren en condiciones de brindar educación y atención especializada a todos los niños(as) que así lo requieren, es imperativo que se tomen medidas inmediatas para la incorporación de estos niños(as) dentro de espacios de desarrollo infantil generales.

El encierro, ocultamiento y la marginación han aquejado a la población con discapacidad, agravando de manera irreparable sus limitaciones. Un modelo de atención integral deberá por lo menos garantizar:

- 1) Incrementar personal por cada tres niños con discapacidad a fin de atender sus necesidades.
- 2) Integrar en las actividades del centro a los niños con discapacidad.
- 3) Brindar orientación e información especial a las familias de niños con discapacidad,
- 4) Someter los servicios de educación especial a los imperativos de progresividad antes expuestos.