

Año 2023



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social
Instituto de Investigaciones "TS Angela Ayala"



Equipo de Investigadores del IIETS

Dra. Belia Aydeé Villeda Erazo
Msc. Daniel Alberto Herrera Letona
Msc. Luis Eduardo Muñoz Broncy
Msc. Jeremías Ochoa Díaz

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social
Ciudad Universitaria Z.12
Edificio S 1, Segundo Nivel
Tel.2418-8850 Ext. 107
E-mail: iietsguate1@gmail.com



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia

IIETS "Angela Ayala"

Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia

en la atención y protección integral de
la primera infancia



Equipo de Investigadores IIETS*

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Trabajo Social
Instituto de Investigaciones T.S. “Ángela Ayala”



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



**Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia
en atención y protección a la Primera Infancia en
Guatemala**

Coordinadora de Investigación

Dra. Belia Aydée Villeda Erazo

Investigadores

Mgtr. Daniel Alberto Herrera Letona

Magtr. Luis Eduardo Muñoz Broncy

Mgtr. Jeremías Ochoa

Guatemala, noviembre de 2023.

Autoridades de la Universidad de San Carlos de Guatemala

M.A. Walter Ramiro Mazariegos Biolis

Rector

Lic. Luis Fernando Cordón Lucero

Secretario

Autoridades de la Escuela de Trabajo Social

Dra. Mirna Aracely Bojórquez Medina de Grajeda

Directora

MSc. Mónica Alejandra Morales Cobón

Secretaria de Escuela

Consejo Directivo

Representantes Docentes:

Lcda. Delma Lucrecia Palmira Gómez

Lic. Cuautemoc Barreno Citalán

Representante de los profesionales

María de los Ángeles Quintanilla Quiñonez

Representantes Estudiantiles

Claudia Verónica Larios Gutiérrez de Escobar

Instituto de Investigaciones “T.S. Ángela Ayala”

M.A. Ada Priscila del Cid García

Coordinadora

Anabella Hernández

Secretaria

Consejo Editorial

M.A. Ada Priscila del Cid García

Dra. Epifanía Leticia Urizar de Alvarado

MSc. Oscar Felipe Jaramillo Melgar

Dr. Fisdi Rohodiczon Flores Pinto

Diseño de Portada

M.A. Marco Antonio Rosales Arriaga

Artículo 11. Los Autores serán los responsables de las
opiniones y criterios expresados en sus obras.
Reglamento del Consejo Editorial de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Universidad de San Carlos de Guatemala
Instituto de Investigaciones de la Escuela de Trabajo Social “T. S. Ángela Ayala”
Edificio S-1, 2do. Nivel, Ciudad Universitaria, zona 12. Ciudad de Guatemala.
Tel. PBX- 2418-8850 ext. 107 y 85463
Email: iietsguate1@gmail.com

Se prohíbe la reproducción parcial o total del presente documento,
salvo autorización previa de la Coordinación del IIETS

Tabla de contenido

Introducción	4
1 Planteando el problema de la atención y protección a la primera infancia en el marco de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia	8
1.1 Planteamiento del Problema.....	9
1.2 Delimitación del Problema.....	10
1.3 Preguntas de Investigación.....	10
1.4 Justificación de la Investigación.	11
1.5 Eje Temático	12
1.6 Metodología	13
2 Estado del Arte Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia en Guatemala.....	14
2.1 Argumento Ético:	29
2.2 Argumento Político:	30
2.3 Argumento Social.....	31
2.4 Argumento Económico	31
2.5 Argumento Cultural.....	32
2.6 Definiendo la Primera Infancia	32
2.7 Características de la primera infancia	33
2.8 Enfoques contemporáneos de la infancia	34
2.9 Primera Infancia: enfoque de derechos	35
2.10 La primera infancia en Guatemala: retos y oportunidades	37
2.11 Acciones de Gobierno	42
2.12 Marco Jurídico de protección a la niñez en Guatemala.....	43
2.13 Convención Internacional sobre los derechos del niño	51

2.14	UNESCO y primera Infancia en Guatemala.....	51
3	Situación de la Primera Infancia.....	52
3.1	Contexto	52
3.2	Inversión en primera infancia.....	59
4	Análisis de la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.....	67
4.1	Enfoque y ámbitos de intervención.....	67
4.2	Objetivos	68
4.3	Relación de la Política de Protección Integral de la Primera Infancia con la Política de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.....	69
4.4	Las Comisiones Municipales de Atención a la Primera Infancia.....	71
4.5	Política de Desarrollo de la Primera Infancia.....	72
4.6	Protección a la primera infancia.....	74
4.7	Sistema de Protección	77
4.7.1	Participación comunitaria.....	78
4.8	Situación de las Comisiones y Oficinas Municipales de Protección a Niñez, Adolescencia	78
4.9	Necesidades del segmento poblacional de la primera infancia se han dejado de atender en el ámbito municipal	80
4.10	Vacíos o debilidades de la Política de desarrollo integral de la Primera Infancia.....	81
4.11	Labor que realizan las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia	82
4.12	Actuaciones de la comisión municipal de niñez y adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia	82
4.13	Efectividad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia	83

4.14	Desafíos presentes y futuros que tiene la Política Pública de desarrollo integral de Primera Infancia	84
5	Propuesta: Pertinencia de las Comisiones municipales en el abordaje de la Primera Infancia, orientada desde el ámbito municipal y con enfoque de Trabajo Social.....	85
5.1	Acciones Estratégicas para la Implementación de la Política Pública de Primera Infancia.....	87
5.2	Desafíos presentes y futuros: Política Pública de desarrollo integral de Primera Infancia.....	91
5.3	Trabajo Social en la atención de la primera infancia en el ámbito municipal.....	93
5.4	Propuesta para el abordaje de la política pública desarrollo integral de la primera infancia.....	96
	Conclusiones.....	99
	Referencias.....	100

Introducción

Las condiciones en que vive la mayor parte de la población guatemalteca son de pobreza y pobreza extrema, sin embargo, es la población infantil la que sufre con mayor intensidad la falta de recursos para atender sus necesidades (nutrición, educación y salud entre otros). De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, el 56% de la población está en condición de pobreza y el 16.2% en pobreza extrema. Esta situación no ha sufrido cambios a lo largo del tiempo, aún con los compromisos internacionales asumidos por los diferentes gobiernos, que han asumido compromisos ante la comunidad internacional a través de la firma de documentos tales como la “Declaración del Milenio y sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales estuvieron vigentes durante el período 2000-2015”.

Los resultados de estos compromisos en la mejora de las condiciones de vida de la población han sido mínimos, así lo revela un documento emanado del gobierno de Guatemala “(...) el país avanzó en la consecución de las metas de desarrollo a un ritmo insuficiente y, en muchos ámbitos, insatisfactorio para lograr los estándares mínimos de desarrollo planteados” (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2017, p. 4).

A partir del año 2015, el gobierno adoptó el compromiso de implementar una serie de medidas encaminadas a atender las necesidades de la mayor parte de la población, particularmente en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, esta vez las autoridades gubernamentales firmaron el documento conocido como “Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Un año antes, el gobierno había formulado el Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032 y más recientemente el “Plan de Gobierno Digital 2021-2026”. Hoy en día, el gobierno de Guatemala se encuentra obligado a ejecutar tres planes diferentes de desarrollo para los cuales no existen los recursos presupuestarios para atender las acciones contenidas en los documentos con lo cual su resultado obvio será una baja ejecución de los compromisos.

Respecto a la primera infancia desde el punto de vista de ciclo de vida del ser humano (enfoque de derechos y sujetos de desarrollo en contraposición a la perspectiva teórica del ciclo de vida del ser humano) se considera como una etapa crítica en la vida de los niños y niñas, ya que sienta las bases para su desarrollo integral y su interrelación con su entorno, típicamente este período desde la perspectiva de la Observación No. 7 del Comité de derechos del niño, comprende desde el nacimiento hasta los 8 años (University of Minnesota, 2006), (La Observación No. 7 promueve la atención perinatal, pre y post natal, y la atención de la madre gestante) no obstante,

en Guatemala, se considera desde (la Política Pública define desde la Gestación hasta los 6 años) 0 días de vida hasta los 6 años.

En este contexto, esta población es la que se ve más afectada por diversos factores sociales, económicos, pero particularmente por la desnutrición crónica, lo cual, conlleva a la vulneración de sus derechos en salud, alimentación y nutrición, pero también limitando su crecimiento y desarrollo, éste último no solo presente sino también futuro, lo cual, podría limitar su acceso al campo educativo y laboral, entre otros. (Aporte de la neurociencia, lo que no se hace en la ventana de los 1000 días no contribuirá después en la formación de las sinapsis que conectan las neuronas en la etapa de mayor crecimiento cerebral del ser humano, si esto no se logra la capacidad potencial se atrofia y los cerebros si mucho solo tendrán capacidad para sumar y restar, no da para más, cuidar los cerebros significa una acción política de contribuir al fortalecimiento de una sociedad pensante)

Bajo esta perspectiva, se realizó la investigación para establecer cuál ha sido la contribución de la política denominada como: “Desarrollo Integral de la Primera Infancia”, en la atención de las necesidades que presenta este grupo etario, particularmente, establecer cuáles han sido las acciones de las Oficinas Municipales de Atención a la Niñez y Adolescencia y las Comisiones Municipales en la atención a las necesidades que presenta el grupo de edad comprendida entre la gestación y los seis años de edad.

Tomando en consideración los estragos que ha causado la ausencia del gobierno en la efectiva atención y protección integral de la primera infancia en Guatemala, los estudios e investigaciones respecto de la situación de la primera infancia cobran importancia, debido que podrían, de forma acertada, plantear soluciones alternativas para una mayor y mejor intervención del gobierno y toda la sociedad en este tema.

En observaciones al Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, en el año 2003, el gobierno mencionó que en el terreno de las políticas públicas tenía programada la creación de Comisiones de la Niñez y Adolescencia dentro de los Consejos de Desarrollo que funcionaban en ámbitos municipales, departamentales y regionales. Es necesario mencionar que, durante su visita, la comisión que realizó la investigación no recibió información actualizada y tampoco evidencia administrativa acerca del funcionamiento de esta comisión dentro de su organización o del funcionamiento de estas u otras iniciativas que den respuesta a establecer un sistema de protección integral de los derechos de la niñez.

La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, reiteró su interés en que el gobierno impulse el buen funcionamiento de servicios y programas destinados a atender las necesidades básicas de la niñez y adolescentes. De este párrafo se puede identificar el origen político estratégico de las Comisiones de Niñez y Adolescencia, casi siete años antes del surgimiento e inclusión en la Política Pública de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia asunto que después de más de 20 años sigue sin implementarse e institucionalizarse como una estrategia de apoyo al desarrollo de la niñez en el espacio local.

En este sentido, los resultados de la investigación sobre la situación de las Comisiones Municipales de Atención a la Primera Infancia en Guatemala permiten identificar los factores adversos que afrontan y que podrían estar causando una mala atención a la población meta. Asimismo, aporta información clave para mejorar la situación de observancia de los derechos humanos de la primera infancia en Guatemala, específicamente en el ámbito municipal.

El contenido de la investigación está estructurado en cinco capítulos que describe en el capítulo 1, el planteamiento del problema y la ruta metodológica de investigación en relación a indagar sobre ¿Cuál ha sido la contribución de las Oficinas Municipales de la Niñez y Adolescencia y de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en el mejoramiento de las condiciones de vida del segmento poblacional de la primera infancia?

El capítulo 2 aporta el estado del arte respecto al desarrollo del conocimiento y avances en el tema de la atención y protección de la primera infancia en el marco de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia.

En el capítulo 3, se describe la situación del contexto de la primera infancia tomando en cuenta datos cuantitativos y cualitativos en relación, entorno que cada vez parece más sombrío y convoca a reflexión en el ámbito académico.

El capítulo 4 enfatiza el análisis de la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que tiene como objetivo general asegurar que las niñas y los niños en Guatemala, desde el momento de la gestación a los seis años de edad, gocen de sus derechos básicos a través de la construcción de un sistema que promueve tanto la atención como su desarrollo integral, en observancia y respeto a la diversidad cultural del país. Sin embargo, la realidad de los niñas y niños comprendidos en la categoría de la primera infancia, enfrenta desafíos significativos para acceder al cumplimiento de derechos.

A manera de propuesta y con enfoque de Trabajo Social, en el capítulo 5, se analiza la pertinencia de las Comisiones municipales en el abordaje de la Primera Infancia.

Finalmente, como resultado del proceso de investigación se arriba a conclusiones.

1 Planteando el problema de la atención y protección a la primera infancia en el marco de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia

La atención y protección de la niñez en Guatemala ha sido un tema que constantemente, en cada momento histórico del país, muestra un déficit en cuanto a la observancia de los derechos humanos de este segmento poblacional. Especialmente la primera infancia es objeto de una desatención generalizada en todo el territorio nacional. Para superar esta deficiencia histórica, grupos de presión de la sociedad civil y la comunidad internacional han establecido estrategias novedosas que se han permitido crear las condiciones necesarias para lograr una mejor atención a la primera infancia.

Por otro lado, en el contexto nacional se percibe una atención a la primera infancia bastante empírica, carente de procesos de planificación en el corto, mediano y largo plazo. Esto provoca que la atención sea de mala calidad y en muchos casos hasta improvisada. Se percibe también la formulación de políticas inoperantes que provocan una clara dispersión de esfuerzos institucionales gubernamentales y no gubernamentales.

Asimismo, la economía guatemalteca está catalogada en el ámbito internacional, según la revista Forbes, entre las diez economías más fuertes de Latinoamérica y, de acuerdo con el Banco Mundial, una de las más estables de la región. De esta cuenta el índice general de inflación, el tipo de cambio y la tasa de crecimiento del producto siempre presentan cifras positivas. Así, de acuerdo con el Banco de Guatemala, la tasa de inflación para el período 2015-2020 pasó de 3.07% a 4.82%, el tipo de cambio presentó un comportamiento similar pasando de 7.63 Quetzales por un Dólar estadounidense en el año 2015 a 7.79 Quetzales por un Dólar estadounidense en el año 2020. Finalmente, de acuerdo con la misma fuente, la tasa de crecimiento del producto para el año 2015 fue de 6.4% y para el año 2019 se situó en 7.7% (2021, p. 21).

Sin embargo, detrás de estas cifras se esconde una realidad completamente distinta, toda vez que la población en general no recibe los beneficios de la estabilidad económica del país y mucho menos de las tasas de crecimiento que presenta. Los resultados revelan que en Guatemala el 61.6 por ciento de las personas (I.C._{.95%} 58.6-64.7) viven en pobreza multidimensional, es decir, seis de cada 10 guatemaltecos enfrentan privaciones en el 30 por ciento o más de los indicadores ponderados incluidos en el IPM-Gt. La intensidad de la pobreza (A) estimada para 2014 fue de 48.6 por ciento (I.C._{.95%} 47.5-49.7), esto refleja que las personas multidimensionalmente pobres en promedio están privadas en casi la mitad de los indicadores ponderados del IPM-Gt. (Ministerio de Desarrollo Social, 2018, p. 1)

Si estas cifras son reveladoras de la situación de pobreza de a población, en cuanto a la niñez y adolescencia las mismas no son diferentes, con el agravante que la pobreza afecta con mayor intensidad a la población rural. Refiriéndose a la situación de la niñez, el Banco Mundial afirma que:

Guatemala tiene la cuarta tasa más alta de desnutrición crónica en el mundo y la más alta en ALC, con poblaciones indígenas y rurales afectadas de manera desproporcionada. La desnutrición crónica infantil (y el retraso en el crecimiento) afecta al 47 por ciento de todos los niños menores de cinco años, al 58 por ciento de los niños indígenas y al 66 por ciento de los niños en el quintil de ingresos más bajos (2022, s.f.).

1.1 Planteamiento del Problema

Como ya se mencionó, la población guatemalteca es altamente vulnerable, de aquí que los índices socioeconómicos internacionales perfilan al país como uno de los más desiguales del mundo, y de aquí el segmento poblacional más perjudicado por la pobreza es el estamento de la niñez y adolescencia y en particular el grupo de la primera infancia, pues son los que menos beneficios reciben de las políticas diseñadas por los gobernantes para redistribuir el ingreso.

En el sitio del Banco Mundial denominado “Entendiendo la Pobreza” se presenta la forma en que se distribuye la riqueza generada en Guatemala. Así, el quintil 1 en el cual están situadas las personas más pobres del país apenas subsisten con el 5% de la riqueza generada en tanto que el quintil más alto, que representa el 20% de la población con mayores ingresos, se apropia del 54% de la riqueza generada.

Otro indicador, no menos importante, que refleja la situación de desigualdad que impera en Guatemala, es el índice de GINI, de acuerdo con las cifras del Banco Mundial, en el sitio Datos, el índice de Gini para Guatemala en el año 2014 fue de 48.3 o 0.483, lo cual indica una asimétrica distribución de la renta, ya que entre más alto es el índice, entre 0 y 1, más desigual es la distribución de la renta. Cabe mencionar que este es el último año que las autoridades gubernamentales han presentado la información para su cálculo.

Con base en lo planteado con anterioridad, el problema de investigación que se plantean los investigadores es el que se presenta a continuación:

¿Cuál ha sido la contribución de las Oficinas Municipales de la Niñez y Adolescencia y de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en el mejoramiento de las condiciones de vida del segmento poblacional de la primera infancia?

1.2 Delimitación del Problema

Desde la perspectiva teórica, el problema se abordará desde la economía política, la sociología, Trabajo Social y el derecho, con relación a las condiciones económicas, políticas, sociales y jurídicas que dieron origen a la política pública denominada “Desarrollo Integral de la Primera Infancia” y de esta política estudiar la forma en que han funcionado las Comisiones Municipales de Atención a la Niñez y Adolescencia. Particularmente, que esfuerzos se han realizado en las corporaciones municipales para crear, dentro de su organigrama, una oficina que atienda a este sector de la población y cuáles han sido los beneficios que han recibido los guatemaltecos desde la gestación a seis años de edad.

Desde el punto de vista del período de tiempo que abarcará la investigación se prevé que será del mes de febrero al mes de octubre del año 2023. En cuanto a la delimitación espacial, el trabajo abarcará ocho municipios del departamento de Chimaltenango.

La obtención de la información que fundamente el trabajo se realizará mediante consultas a bases de datos, documentos oficiales y, en la medida que los recursos lo permitan, visitas a organizaciones que atiendan la situación de la primera infancia y las corporaciones municipales que se definan como más adecuadas para realizar el estudio.

1.3 Preguntas de Investigación

Las preguntas de investigación propuestas para guiar el trabajo de investigación se exponen a continuación:

- ¿Qué efectos ha tenido el funcionamiento de las oficinas de la niñez y adolescencia en la atención de la problemática que presenta la primera infancia?
- ¿Qué necesidades del segmento poblacional de la primera infancia se han dejado de atender en el ámbito municipal?
- ¿Respecto al instrumento de la Política de desarrollo integral de la Primera Infancia, cuáles son los vacíos o debilidades que tuvo y como se considera pueden ser mejorados, ampliados o fortalecidos? (La política termino su vigencia en el 2020, pienso que la redacción de las preguntas como la primera deberán ser pertinentes al tiempo de la política)
- ¿La política pública desarrollo integral de la primera infancia respondía a los derechos establecidos por la Observación General No? 7 del Comité de Derechos del Niño?
- ¿Cuáles son los desafíos presentes y futuros que tiene la Política Pública de desarrollo integral de Primera Infancia?

- ¿Cuál podría ser una propuesta técnica para el abordaje de la política pública desarrollo integral de la primera infancia, orientada desde el ámbito municipal?
- ¿Qué labor realizan las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia?
- ¿Cómo se da la relación entre Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia y la realidad de este segmento de población vulnerable?
- ¿Cuáles son los resultados de las actuaciones de la comisión municipal de niñez y adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia?
- ¿Cuál es la efectividad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia?
- Análisis de la calidad y efectividad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención integral de la primera infancia.

1.4 Justificación de la Investigación.

Las condiciones en que vive la mayor parte de la población guatemalteca son de pobreza y pobreza extrema, sin embargo, es la población infantil la que sufre con mayor intensidad la falta de recursos para atender sus necesidades (nutrición, educación y salud entre otros). Aún con los compromisos internacionales asumidos por los diferentes gobiernos, firmando documentos como la “Declaración del Milenio y sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales estuvieron vigentes durante el período 2000-2015”.

Los resultados de estos compromisos en la mejora de las condiciones de vida de la población han sido mínimos, así lo revela un documento emanado del gobierno de Guatemala “...el país avanzó en la consecución de las metas de desarrollo a un ritmo insuficiente y, en muchos ámbitos, insatisfactorio para lograr los estándares mínimos de desarrollo planteados” (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2017, p. 4).

A partir del año 2015, el gobierno adoptó el compromiso de implementar una serie de medidas encaminadas a atender las necesidades de la mayor parte de la población, particularmente en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad, esta vez las autoridades gubernamentales firmaron el documento conocido como “Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Un año antes, el gobierno había formulado el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y más recientemente el “Plan de Gobierno Digital 2021-2026. Hoy en día, el gobierno de Guatemala se encuentra obligado a ejecutar tres planes diferentes de desarrollo para los cuales no existen los recursos presupuestarios para atender las acciones contenidas en los documentos con lo cual su resultado obvio será una baja ejecución de los compromisos.

Bajo esta perspectiva, es conveniente realizar un trabajo de investigación que permita establecer cuál ha sido la contribución de la política denominada como: “Desarrollo Integral de la Primera Infancia”, en la atención de las necesidades que presenta este grupo etario, particularmente, establecer cuáles han sido las acciones de las Oficinas Municipales de Atención a la Niñez y Adolescencia y las Comisiones Municipales en la atención a las necesidades que presenta en grupo de edad comprendida entre la gestación y los seis años de edad.

Tomando en consideración los estragos que ha causado la ausencia del Estado en la efectiva atención y protección integral de la primera infancia en Guatemala, los estudios e investigaciones respecto de la situación de la primera infancia cobran importancia, debido que podrían, de forma acertada, plantear soluciones alternativas para una mayor y mejor intervención del Estado y toda la sociedad en este tema.

En este sentido, una investigación sobre la situación de las comisiones municipales de atención a la primera infancia en Guatemala podría identificar los factores adversos que afrontan estas comisiones y que podrían estar causando una mala atención a la población meta. Asimismo, puede proporcionar información clave para mejorar la situación de observancia de los derechos humanos de la primera infancia en Guatemala.

1.5 Eje Temático

La base sobre la cual se prevé desarrollar el presente trabajo, se encuentra en las líneas de investigación del Instituto de Investigaciones de la escuela de Trabajo Social “Ángela Ayala” - IIETS-, se ubica en la línea de investigación: “**Promover la investigación de la problemática socioeconómica de la sociedad guatemalteca, a fin de aportar conocimientos que contribuyan al desarrollo social**”, plasmada en el Normativo del Instituto de Investigaciones. Así como en la solicitud presentada por la dirección de la Escuela de Trabajo Social a la coordinación del instituto.

El trabajo de investigación consistirá en establecer de qué forma las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia han contribuido a mejorar el ejercicio de los derechos a este segmento poblacional, principalmente a la primera infancia, a partir de cuyos resultados se

espera obtener elementos de juicio que permitan sugerir acciones encaminadas a mejorar la situación en que vive esta parte de la población.

1.6 Metodología

Por la naturaleza compleja de la primera infancia, en la investigación se integrará de manera sistemática el enfoque mixto: cuantitativo y cualitativo, con la finalidad de obtener de manera completa la situación del fenómeno de la primera infancia en Guatemala, tomando en cuenta que el enfoque mixto evidencia datos numéricos, textuales, visuales y de otra naturaleza para entender el problema.

En el proceso de investigación las estrategias de investigación se adaptarán al contexto, circunstancias y recursos, pero sobre todo al planteamiento del problema.

En este punto se considera la búsqueda de información a través de buscadores en internet, consultando documentos electrónicos, páginas web, artículos de revistas reconocidas y repositorio de tesis de la USAC y otras, utilizando descriptores definidos vinculados con la temática de la investigación.

- Mapeo de integración de comisiones de familia niñez, adolescencia, juventud...
- Realización de entrevistas en profundidad a los actores definidos
- Cuestionario estandarizado, previamente validado

2 Estado del Arte Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia en Guatemala

En el tema de investigación el estado del arte se refiere al nivel actual de desarrollo, conocimiento y avances en un campo o área específica de estudio. Es importante para comprender el punto de partida y las tendencias actuales, identificar brechas en el conocimiento y establecer nuevas investigaciones o estudios.

Actualmente el estado del arte en investigación comprende una amplia gama de disciplinas y áreas, desde ciencias naturales hasta ciencias sociales y humanidades. Se debe tomar en cuenta que el estado del arte en investigación se mantiene en constante evolución, ya que nuevos conocimientos, técnicas y descubrimientos surgen constantemente.

Tomando en cuenta los argumentos anteriores se considera necesario realizar un estado del arte acerca del tema de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia con relación a la primera infancia. Esto con el propósito de establecer qué se ha hecho y qué avances hay en el tema.

Se inicia con definiciones importantes relacionadas con el tema para luego establecer los diferentes momentos que ha tenido el desarrollo de estas comisiones y su impacto en la población que debe ser beneficiada.

Según Herrera (2023) la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, las comisiones municipales de primera infancia en Guatemala son instancias encargadas de promover y coordinar acciones para fortalecer el desarrollo integral de los niños y niñas en sus primeros años de vida.

Estas comisiones se conforman en cada municipio y están integradas por representantes de diferentes instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, tales como del Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud entre otros.

Las Comisiones Municipales de Primera Infancia tienen como objetivo principal garantizar el ejercicio pleno de los derechos de niños(as) en la etapa de primera infancia, brindándoles atención integral que abarque aspectos de salud, educación, nutrición, entre otros. Además, se encargan de planificar, ejecutar, monitorear y evaluar programas y proyectos dirigidos a este grupo poblacional, así como de promover la participación y el empoderamiento de la comunidad en la atención a la primera infancia.

Estas comisiones son fundamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos de niñez durante los primeros años de vida, ya que la etapa de primera infancia es crítica en términos

de desarrollo físico, mental y emocional. Su labor contribuye a mejorar las condiciones de vida de los infantes guatemaltecos, promoviendo su bienestar ofreciéndoles oportunidades para un crecimiento saludable y un mejor futuro.

No obstante, realizando una lectura del escenario nacional se puede observar que la realidad de la primera infancia en Guatemala no tiene a la fecha cambios sustantivos que signifiquen una mejora relevante para la satisfacción de sus necesidades elementales.

En este marco de reflexión y análisis se pueden mencionar documentos como Revista Electrónica Vol. 1 N. 3 2008 de la Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, CNNA – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, titulada “*Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina, Guatemala*” que desde la primera década del presente siglo expone una serie de datos que reflejan la alarmante situación de la primera infancia en Guatemala.

Indicadores como el de la tasa de mortalidad infantil de 33 entre 1000 nacidos vivos, el de 49% de los niños y niñas menores de 5 años padece de desnutrición crónica y que cada 7 de 100 niños y niñas menores de 4 años participan en algún programa de cuidado infantil, han sido razones para que el gobierno de Guatemala y algunos organismos internacionales se unieran para realizar acciones a favor de la primera infancia (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 6).

Estos datos no han revelado un cambio hacia la mejora especialmente en cuanto a la desnutrición crónica se refiere. Resulta impresionante que en Guatemala uno de cada dos niños padezca desnutrición crónica, tomando en cuenta que los daños que ocasiona la desnutrición crónica son irreversibles especialmente en la primera infancia.

Acciones estratégicas para la atención de vulnerabilidades en el campo de la educación, salud, empleo, seguridad, recreación, son centrales en la definición de la Hoja de Ruta del país hacia el mundo del desarrollo, sobre la base de su naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe. De ello, especial atención merecen las niñas, los niños y los adolescentes y, de manera particular, los comprendidos en el período de la gestación hasta los 6 años de edad – la Primera Infancia (PI)- a quien debe protegerse para garantizar su desarrollo. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008, p 6).

Como se puede observar los campos prioritarios que requieren urgente atención son salud, educación, nutrición, seguridad y recreación. Pero, es necesario advertir que en estos campos referidos no solo la primera infancia resulta desprotegida estatalmente, también la niñez y

juventud en general se encuentra disminuida de manera alarmante en sus derechos más elementales.

El sociólogo guatemalteco Otto Rivera (2008) presenta una argumentación de cinco factores que reflejan la difícil situación de la primera infancia en Guatemala.

El primer argumento es el ético, Rivera expresa que a finales del siglo XX América Latina ha experimentado cambios importantes pero que prevalecen males como la pobreza y la pobreza extrema. Para hacer frente a estos desafíos los países se han integrado en un marco de estrategias globales, surgiendo así los enfoques de los Objetivos del Milenio ODM, que no se alcanzaron en los países en vías del desarrollo y que fueron reformulados en el documento conocido como Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

Es sabido que cada año han muerto aproximadamente 11 millones de niños y niñas antes de cumplir cinco años de edad, lo que equivale a 30,000 niños por día, todos por causas prevenibles. De éstos, cuatro millones mueren durante su primer mes de vida, lo que refleja que en muchos países los índices de mortalidad infantil no han mejorado sino empeorado. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 9)

Estos datos proporcionados por Rivera reafirman que la situación de la niñez especialmente la primera infancia no ha mejorado, más bien en algunos aspectos viene en franca decadencia. Se puede citar para el caso de Guatemala la mortalidad infantil de niños menores de cinco años por causas prevenibles y la desnutrición crónica que parece no importarle a los gobernantes de turno.

Finalmente, el autor no hace mención directa al argumento ético, pero se intuye en sus escritos que el aspecto ético de la atención a la primera infancia implica el inicio de la manifestación de la voluntad política del gobierno para atender la demanda de este sector de la población que es altamente vulnerable. No es suficiente tomar en cuenta lo que Rivera denomina (...) *la tiranía de los promedios* (...) toda vez que debajo de estas estadísticas generales subyacen segmentos completos de la sociedad que están siendo marginados del desarrollo especialmente la población de la primera infancia.

El segundo argumento que plantea Rivera es el Político. En este campo expresa que el tema de primera infancia es bastante sensible en América Latina y el Caribe, pero especialmente en países como Guatemala. Se hace referencia que la región es la segunda en el mundo con más

embarazos adolescentes, fenómeno que hace que las adolescentes interrumpan sus estudios y se vean disminuidas sus posibilidades de alcanzar el desarrollo humano.

Rivera menciona nuevamente la pobreza y extrema pobreza como determinantes directos de la difícil situación de la niñez y adolescencia, especialmente de la primera infancia, los aspectos que se ven afectados son la salud, nutrición y protección social, entre otros. Estos aspectos necesitan de una inversión programática permanente que vaya en aumento para la ejecución de programas y proyectos que coadyuven a solventar la difícil situación infantil en temas elementales que ya se han mencionado y que están casi en un abandono total por parte del gobierno guatemalteco.

Es en este momento que surge el argumento político en la línea de presionar hacia la voluntad política del gobierno para que invierta recursos y promueva el intercambio de capacidades técnicas con otros gobiernos u organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales para el establecimiento de un sistema nacional de atención a la primera infancia que sea funcional y efectivo, para que se respeten los derechos humanos de los infantes en Guatemala.

Un tercer argumento referido por Rivera es el Social, expresando literalmente la importancia de la familia.

No se puede pensar en la inversión en la primera infancia si no se hace con una mirada prospectiva en las familias. La atención en sí mismas de las niñas y los niños no basta. Este acompañamiento que debe iniciar en la familia, debe de retornar ellas. Orientar de mejor manera a los jóvenes hombres y mujeres de hoy, tiene una relación directa con el mejoramiento de las oportunidades de vida de los niños del mañana. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 11).

Es importante destacar el enfoque integral y prospectivo de la familia que refiere Rivera, pero hay que ser más enfático entendiendo que muchos de los males sociales que aquejan a la población guatemalteca se derivan de la desintegración familiar, embarazos no deseados, violencia intrafamiliar, familias monoparentales, abandono familiar, entre otros.

La protección social de la familia y de la primera infancia está con un marcado déficit en Guatemala. No existen programas verdaderamente eficientes para motivar el óptimo desarrollo de la primera infancia y la permanencia del núcleo familiar hasta que los hijos alcancen la edad

adulta. Entonces por lógica si la base de la sociedad que es la familia está mal, la sociedad estará mal.

Invertir en la primera infancia es de vital importancia debido a que en esta etapa se desarrollan las capacidades básicas de las niñas y los niños; así mismo, porque los derechos ciudadanos empiezan desde el inicio de la vida; porque su falta de cuidado trae consecuencias graves a lo largo de la vida; porque hay una relación directa entre el desarrollo de la primera infancia con el propio del individuo y el desarrollo general del país. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 12)

Históricamente existe un marcado abandono del aspecto socioeconómico de la población, iniciando en la colonia y que continuó en la época independiente, exceptuando la década 1944-1954 en la cual se crearon las condiciones para mejorar las condiciones de vida de la población, luego de este período el país ha estado sumido en escenarios de exclusión, discriminación, corrupción y seguridad social deficiente.

Las agendas sociales de los gobiernos de turno no se planifican sobre la base de políticas de Estado (largo plazo), sino más bien como políticas gubernamentales que solo sirven para atender mediana y coyunturalmente los males sociales que deben ser atendidos de manera eficiente y permanentemente con programas de largo plazo que trasciendan la temporalidad de los gobiernos.

La larga discusión de los problemas sociales se viene repitiendo durante diferentes momentos históricos. Actualmente esta discusión se ha mundializado, pero los resultados continúan siendo muy pobres, basta observar la situación de la atención a la primera infancia que no es efectiva. La desnutrición, la pobreza, la cobertura y calidad en salud y educación cada vez parecen estar peor.

Cuando se cumplan los preceptos constitucionales de los artículos uno y dos de la Constitución de la República de Guatemala de velar por el bienestar, la seguridad y el desarrollo de la población, el país podrá experimentar una mejora en su nivel de vida que le garantice la satisfacción de todas sus necesidades para una vida digna.

El cuarto argumento es el económico, con el que se trata de explicar que en América Latina y en el presente caso en Guatemala se ha dado crecimiento económico incluso en tiempos de pandemia COVID-19, por ejemplo, el Banco Mundial (2023) en su página de internet establece que:

Guatemala es la mayor economía de América Central en términos de población (estimada en 17,6 millones en 2023) y actividad económica (con un producto interno bruto -PIB- de US\$ 104,4 mil millones en 2023). El país ha experimentado un crecimiento estable (3,2 por ciento en promedio durante 2014-2023), superior al promedio de América Latina y el Caribe respaldado por una prudente gestión fiscal y monetaria y una economía abierta y se espera que crezca un 4 por ciento en 2024. (Banco Mundial, 2023. parr. 1)

Sin embargo, este crecimiento económico no significa necesariamente que se mejora el desarrollo social ya que se puede observar en el plano nacional grandes sectores sociales con niveles de pobreza y pobreza extrema. Las estrategias gubernamentales no han sido suficientes y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030 se ve como un horizonte imposible de alcanzar para la mayoría de la población guatemalteca.

Este crecimiento que no siempre se traduce en desarrollo equitativo, enfrenta varios desafíos para satisfacer las expectativas de la mayoría de los sectores sociales. Como se ha señalado, los esfuerzos por reducir la pobreza y la pobreza extrema han sido importantes, pero no suficientes. En un patrón típico de la Región el 40% de la pobreza total se concentra en los niños. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 13)

En otro orden de ideas, se debe recordar que América Latina ha pasado por cuatro paradigmas del desarrollo que no han funcionado. Primero el paradigma economicista que basaba el desarrollo de los países en el crecimiento económico es decir en la producción de riqueza, sin considerar la distribución de la riqueza creada por ello la pobreza continuó creciendo. Luego vino el paradigma de la sustitución de importaciones que persiguió industrialización de los países tercermundistas, aunque sin haber adoptado medidas para mejorar la distribución de la riqueza el ingreso generado se concentró en las élites criollas.

Seguidamente surge el paradigma del desarrollo humano, promovido por la Organización de las Naciones Unidas, fundamentado en el modelo de Amartya Sen, pero al igual que los esfuerzos anteriores la inequitativa distribución de la riqueza generada continúa siendo un obstáculo para reducir la pobreza y por último se observa que el mundo se encuentra frente al paradigma del desarrollo sostenible con la agenda 2030 y diecisiete objetivos de desarrollo sostenible que a pesar que se diseñaron con las mejores intenciones, chocan frente a la realidad histórica de Guatemala.

Hay que tener en cuenta que el argumento económico basado en la generación de riqueza es importante para el desarrollo humano en general y la atención a la primera infancia en particular, pero en tanto esta riqueza generada no vaya acompañada de una equitativa distribución la situación del desarrollo y de la primera infancia seguirán estancados, si no es que retrocediendo.

El quinto y último argumento de Rivera es el cultural. En este aspecto el consultor en el ciclo de Políticas Educativas del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF en Guatemala señala que:

Sociedades tales como la peruana, ecuatoriana, boliviana, el sur de México y por supuesto Guatemala, comparten un devenir histórico, el marco de oportunidades que brinda su diversidad cultural, a partir de su carácter multiétnico y multilingüe, que las sitúa en el concierto de las naciones con particular presencia, plenos de conocimientos ancestrales, una cosmovisión holística en armonía con el universo y la naturaleza, nos recuerdan que no podríamos hacer ninguna inversión en aras del mejoramiento de la atención y el desarrollo integral de las niñas y los niños sino partimos de esta misma realidad. (Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, 2008. p 14)

En efecto hay que partir de la propia realidad cultural de la primera infancia, pero al mismo tiempo hay que provocar algunos cambios en costumbres, prácticas sociales y creencias que desde el hogar empiezan a significar barreras para el buen desarrollo y atención de la primera infancia. Por ejemplo, la dieta que se les da los infantes debe ser enriquecida y variada no limitarse a ciertos alimentos tradicionales, tales como la tortilla y frijoles que no proporcionan todos los nutrientes necesarios, como, por ejemplo: alimentos con hierro, ácido fólico y calcio, entre otros. Otro ejemplo derivado de las prácticas culturales especialmente en el interior de la república es que la prioridad para asistir a la escuela la tienen los niños, relegando a las niñas a que se dediquen al cuidado del hogar y otras actividades domésticas.

Por supuesto que lo anterior no significa dejar a un lado la cultura de los pueblos, sino más bien articular estos saberes con conocimientos actuales, útiles para mejorar el bienestar de la primera infancia. Los gobiernos son los responsables de establecer escenarios y políticas públicas para inducir el desarrollo físico y mental de la primera infancia, ya que de esto depende la existencia de ciudadanos con mayores y mejores capacidades y competencias para insertarse en un mercado laboral cada vez más exigente.

Por su parte, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado ODHAG que durante años les ha dado singular importancia a los derechos de la niñez, en su Informe sobre la Situación de la Niñez en Guatemala 2020, lo primero que destaca no es un país que se caracterice por brindar datos estadísticos de actualidad y confiables.

La idea central del informe es abordar el tema desde la óptica de cómo la pandemia COVID-19 ha perjudicado los derechos de la niñez y adolescentes. Así mismo trata de establecer de qué manera han sido afectados sus derechos a la salud, alimentación, seguridad, educación, entre otros. También aborda el tema de la migración y la falta de inversión del gobierno para la atención de esta población altamente vulnerable.

Dentro de los principales hallazgos que puede enumerarse se encuentran:

- El registro del nacimiento de niñas y niños disminuyó cuando inició la cuarentena.
- Al 31 de diciembre de 2020 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, reconoció un total de 27,913 casos de desnutrición aguda.
- En materia educativa, se reconoce el gran reto que tiene el país es la deficiente infraestructura donde por ejemplo el 20.0% de escuelas no tienen acceso al agua potable y ejercer el derecho a la educación más depende del derecho a la conectividad.
- El abuso sexual en niñas se incrementó de manera continua entre los meses de abril a agosto de 2020
- El Instituto Nacional de Migración de México comenzó a reportar un incremento en la cantidad de niñas, niños y adolescentes migrantes después del mes de mayo (ODHA. 2020. p.9).

Estas situaciones sociales adversas hacen que la situación de la niñez sea verdaderamente deplorable. En el interior de la república empeora el estado de esta población. Niños, niñas y adolescentes viven en un marco de desesperanza que hace que sus derechos humanos sean violados a diario. El hecho de permanecer en sus casas aumentó el riesgo de violencia intrafamiliar y abusos sexuales. Lo más delicado del caso es que no se vislumbra una efectiva y pronta respuesta gubernamental. La política para la atención a la primera infancia se encuentra vencida y no logró alcanzar la sinergia institucional que se esperaba en este tema.

Las conclusiones del estudio llaman a la reflexión en el sentido de proponer y realizar cambios en la sociedad guatemalteca para una mayor garantía de los Derechos Humanos para las niñas, niños y adolescentes, lo cual implicaría realizar mejoras institucionales, las cuales se detallan en las recomendaciones. Por su parte las recomendaciones hacen explícitas las acciones

que se requieren de cada entidad del Estado abordada para ampliar y fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en Guatemala (ODHA, 2020).

En términos generales la realidad que refleja este informe es ampliamente conocida en Guatemala. Una de las principales causas es la corrupción que campea en el gobierno, esta situación no ha permitido que se haga la inversión necesaria en el tema niñez. Guatemala se encuentra entre los países más corruptos del mundo, ejemplo de ello es el hecho de que tres presidentes fueron detenidos por casos de corrupción uno de ellos: Álvaro Colón, fue detenido junto a todo su gabinete por el caso Transurbano.

En tanto no se combata la corrupción en las esferas de gobierno, en la iglesia, en el deporte, en el sector económico privado la esperanza de la niñez y adolescentes tenderá a empeorar. Lo más lamentable sería que la desnutrición crónica eleve sus porcentajes, que la calidad y cobertura educativa empeore que niños y niñas menores de cinco años sigan muriendo por enfermedades prevenibles que la clase media siga bajando a la clase baja.

Si esto sucede Guatemala se ubicará dentro de los países más pobres de América latina junto a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Haití y con ello el desarrollo humano y la seguridad humana con sus siete dimensiones serán inalcanzables para Guatemala.

El Inventario de programas y sus modalidades de atención a la primera infancia (0 a 3 años) en los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es un Proyecto dirigido hacia el acceso universal a la educación inicial y al nivel preescolar para la inclusión, equidad y permanencia en la educación general básica de Centroamérica y República Dominicana.

Su objetivo es Fortalecer las capacidades nacionales de los Ministerios de Educación para ampliar los servicios de educación inicial, en el marco del desarrollo infantil temprano y ampliar la educación preescolar de la población menor de 6 años, desde un enfoque de inclusión y derechos humanos. (SICA, 2018 p.2)

Este documento ofrece una serie de Programas que se desarrollan en Belice, Centro América y Santo Domingo gracias a la cooperación del gobierno de Turquía.

Esfuerzos como estos deben redoblar con una política exterior más agresiva ya que hay países desarrollados que podrían mejorar su cooperación internacional con Guatemala, pero no tienen la certeza de que el dinero sea bien utilizado. Aquí nuevamente entra el tema de corrupción. Mientras Guatemala y la región centroamericana no disminuyan los porcentajes de

corrupción muy pocos países estarán dispuestos a cooperarnos y seguiremos siendo un estado con anomia causada por la opacidad institucional del Estado guatemalteco que continúa siendo contumaz con el tema de corrupción.

Además, el documento hace importantes afirmaciones que contribuyen a comprender la prioridad que debe tener la atención de la primera infancia especialmente en los países en vías de desarrollo.

Desde el momento de la concepción, el niño cuenta con una carga genética que hereda de sus progenitores, lo que determinará sus características psico-orgánicas, pero también es portador de algunas particularidades que forman la estructura de su personalidad en el tiempo. Lo que heredan les hace reaccionar de forma distinta, respecto de otras personas que también se encuentran en contacto con el ambiente que le rodea. Es decir, cada persona se desenvuelve en sociedad, de acuerdo con su propio temperamento. Es en este momento en donde la educación juega un papel importante (SICA, 2018 p.6).

Se puede observar que en el párrafo anterior queda claro que el niño(a) que es atendido efectiva y oportunamente desde su primera infancia tendrá mejores expectativas de vida, estará mejor preparado física y emocionalmente para labrarse una vida adulta favorable a su desarrollo como persona. Las oportunidades y posibilidades de su formación biológica y psicológica dependen de su entorno conformado por su familia, su comunidad y el país de donde es originario.

Según a UNICEF, está comprobado que si los infantes son bien atendidos en sus primeros años recibiendo cuidados y afecto se desarrollan más sanos, su pensamiento y aptitudes son mejores y les hace capaces de obtener una vida digna con menores posibilidades de enfermedades, retrasos y desnutrición, entre otros. Además, tendrán mayor posibilidad de estudio para convertirse en hombres y mujeres con habilidades y destrezas para aportar a su sociedad.

Una crianza positiva con amor, respeto, paz, juegos, cantos y cuentos durante los primeros años de vida tiene un profundo impacto en el desarrollo emocional y social de niñas y niños, les facilita su transición hacia la escuela y les provee de mejores herramientas para relacionarse con el entorno (Barrantes, 2020, párr. 2) .

En este orden de pensamiento, la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- citado por SICA (2018), expresa:

(...) los países deben priorizar en sus agendas, la inversión y las políticas, para que estas sean dirigidas a la educación en la primera infancia, dado el papel vital que pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza y otros fenómenos sociales. (p.6)

En el caso de Guatemala, priorizar agendas, inversión y políticas públicas para la primera infancia ha sido parcial y con muchas deficiencias, derivado de la apatía y falta de voluntad política e institucional por parte del gobierno que se ha dedicado a la corrupción a gran escala, al compadrazgo político y al tráfico de influencias, esto conlleva a una anomia estatal que no se vislumbra cuándo va a mejorar.

Las investigaciones realizadas por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), respaldada por las Naciones Unidas, que funcionó entre 2007 y 2019, y el Ministerio Público pusieron al descubierto más de 120 tramas de corrupción en los tres poderes del Estado. (*Human Right Watch*, 2022, párr. 2)

Esto conduce a reflexionar en crear estrategias con la sociedad civil nacional o internacional para presionar al gobierno en la línea de que se valore en su justa dimensión a la primera infancia porque de ello depende que algún día se pueda alcanzar el desarrollo humano.

Otro documento que se encuentra al revisar el estado del arte sobre el tema de primera infancia es el Boletín No. 18 ¡CONTAMOS! que forma parte de una serie de documentos de análisis que es auspiciado por el gobierno de Suecia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-

Este documento presenta importantes reflexiones acerca de temas como: ¿Qué es la primera infancia?, el desarrollo de la primera infancia, los derechos humanos de la primera infancia, la caracterización de la primera infancia en Guatemala, inversión que realiza Guatemala para el desarrollo de la primera infancia, inversión pública en el desarrollo de la primera infancia entre otros.

El boletín se integra con seis capítulos, los tres primeros desarrollan una discusión acerca de políticas públicas asistencialistas que propician la desigualdad social y también se analiza el fundamento que da lugar a la infraestructura administrativa del Estado.

En los primeros capítulos, se trata de explicar que el respeto a los derechos humanos de las personas, la vigencia de una igualdad objetiva y el cuidado de la ecología son indispensables para un efectivo desarrollo de la primera infancia.

En el capítulo cuatro se analiza la política para el desarrollo integral de la primera infancia, que dicho sea de paso no está vigente ya que se formuló para implementarse del año 2010 al 2020. Esta política nunca logró la articulación de la institucionalidad que se pretendía, actualmente no existe una instancia interinstitucional ni un financiamiento adecuado para la primera infancia en Guatemala.

En este capítulo también se evidencia que Guatemala no tiene un marco jurídico específico para este grupo etario.

Seguidamente en el capítulo cinco se describen datos de sobra conocidos sobre el descuido de la primera infancia en el país. Se presentan datos de mortalidad infantil, desnutrición, insalubridad y falta de cobertura educativa. Se realiza una narrativa de la realidad familiar de las diferentes comunidades estableciendo que son espacios que no se pueden separar y que en estos espacios deben operar las políticas públicas.

El sexto y último capítulo desarrolla una especie de marco teórico, tocando temas como la neurociencia, genética y factores psicosociales.

En síntesis, el documento concluye con afirmaciones muy conocidas como el desfinanciamiento para la primera infancia y falta de atención especial para esta etapa de la vida en el país, entre otros. También se plantea una propuesta para la reformulación del gobierno en el tema del financiamiento para la atención efectiva de la primera infancia.

Se menciona la creación de una dimensión ética en donde las personas puedan desarrollarse adecuada y libremente respetando sus diferencias en un marco de dialogo justicia y paz.

Otro documento importante encontrado es el artículo “*Atención e inversión en la primera infancia*” documento auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- y el Fondo Unido de Guatemala -*United Way*-.

El presente documento tiene como objetivo brindar algunas alternativas que mejoren la atención de la niñez de 0 a 5 años. En el contenido, se definen algunos factores que influyen en esta etapa crucial para el desarrollo de las potencialidades plenas de un niño; se presentan argumentos que respaldan la inversión en la primera infancia; se señala la situación de la primera infancia en Guatemala; se definen algunos factores que influyen en el desarrollo de dicha etapa; se contrasta con los objetivos de desarrollo sostenible, y finalmente, se dan algunas alternativas de solución. (Corado, 2019. p. 2)

Como se puede observar en la cita anterior el documento aborda temáticas importantes relacionadas con la primera infancia en Guatemala, dando una panorámica importante en temas como: factores que influyen en el desarrollo de la primera infancia, la importancia de invertir en la primera infancia, la situación de la primera infancia en Guatemala, la tasa neta de cobertura escolar en Guatemala, los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y la primera infancia, alternativas de solución a la situación de la primera infancia, enfoque en la educación preescolar y prevención de la desnutrición crónica infantil.

Se ubicó otro documento que se considera importante de mencionar: *Guatemala Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia* auspiciado por Empresarios por la Educación y El Diálogo, del 25 de octubre de 2019.

Este material informativo representa un esfuerzo más por fortalecer la atención a la primera infancia estableciendo el tema como una prioridad que debe ser tomada en cuenta en las diferentes regiones del mundo.

La atención a la primera infancia es un tema de alta importancia global. El Diálogo Interamericano ha promovido la necesidad de implementar una iniciativa regional en América Latina que oriente los esfuerzos para el fortalecimiento y la sostenibilidad de las políticas públicas dirigidas al cuidado y desarrollo integral de la niñez de 0 a 6 años, a fin de contribuir y garantizar los derechos de la niñez, a la formación de capital humano y la generación de condiciones para la construcción de sociedades más justas, equitativas e incluyentes en cada país y por ende en la región. (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano, 2019. p. 3)

Si bien es cierto que este informe establece que el tema de la primera infancia es de especial preeminencia e importancia también es cierto que aborda el dialogo de este tema en América Latina específicamente.

El informe hace énfasis en el compromiso de los Estados en generar políticas públicas que tutelen los derechos de la niñez de 0 a 6 años de edad, garantizando de esta forma un trato equitativo que tenga como resultado generaciones más competentes para lograr su desarrollo en un mundo completamente globalizado, por ello “La agenda regional para el desarrollo integral de la primera infancia es un acuerdo que busca orientar los esfuerzos de los países de América Latina para el fortalecimiento de las políticas públicas de primera infancia” (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano, 2019. p. 3).

El informe aborda cuatro acuerdos fundamentales los cuales se presentan de manera sucinta a continuación:

Primer Acuerdo: Intersectorialidad y Financiamiento.

Consolidar políticas o planes nacionales de desarrollo infantil — vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas — respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Es recomendable que existan dependencias de alto nivel con autoridad política y técnica, encargadas de liderar la coordinación y articulación entre los sectores y con ascendencia sobre ellos. (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano, 2019. p. 5)

En este sentido hay que mencionar que Guatemala contó con una Política Pública de Primera Infancia que tuvo vigencia del año 2010 al 2020, en la actualidad ha perdido su vigencia quedando unicamente como una referencia del trabajo que se ha tratado de llevar a cabo en el país por la primera infancia.

Al hacer un análisis de ésta política se puede inferir que no fue efectiva dado que se puede evidenciar que las instituciones no llegaron a integrarse y lograr un trabajo conjunto y bien articulado, más bien cada institución ha trabajado con sus propios lineamientos con lo cual se manifiesta un escenario de esfuerzos aislados y poco efectivos para la primera infancia que se va debilitando con el paso del tiempo.

Por otro lado, el gasto público o inversión pública dirigida a la primera infancia es deficiente o inexistente en muchos casos, tal y como se demostrará en el capítulo que aborda esta temática. Claro que existe un renglón presupuestario para la niñez y adolescencia que incluye primera infancia pero es totalmente exiguo para alcanzar por lo menos un buen nivel en educación y salud, sin mencionar otros aspectos vitales como la nutrición, vivienda y vestido

Segundo Acuerdo: Calidad de los servicios de desarrollo infantil.

Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo infantil. Esos sistemas deben basarse en el desarrollo integral esperado de los niños y niñas y definir las capacidades de los recursos humanos que se encargan de su atención y las condiciones técnicas, materiales y de infraestructura que deben cumplir los proveedores públicos y privados para el logro del desarrollo infantil. (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano, 2019. p. 8)

En diferentes investigaciones, informes editoriales y artículos se refiere que en Guatemala concurren varias organizaciones y/o instituciones públicas y privadas que tienen como propósito primordial la atención y cuidado a la niñez y a la primera infancia en temas fundamentales como la vida, alimentación de calidad, salud, educación y seguridad social y pública. No obstante este marco institucional resulta muy poco efectivo ante la demanda de atención existente. La cobertura es precaria y también la calidad de servicios que se presta. No se abren espacios para la articulación de trabajo entre las instituciones y organizaciones con miras implementar e integrar estrategias nacionales efectivas de cobertura y calidad en el servicio.

Tercer Acuerdo: La medición del desarrollo infantil.

Definir metas de desarrollo infantil para el país y establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer los cambios y características de desarrollo de los niños y las niñas. Idealmente, esos esfuerzos nacionales deben permitir hacer comparaciones internacionales, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano. 2019. p. 10)

Ya se ha mencionado con anterioridad el tacito fracaso de la Política de la Primera Infancia en Guatemala 2010-2020 debido a que entre sus principales opacidades está la de no lograr la integración institucional necesaria para la aplicación de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos o actividades que de forma articulada brinden a la población meta una atención que permita el desarrollo integral de la primera infancia.

Cuarto Acuerdo: Colaboración y alianzas.

Consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral de la primera infancia, estableciendo escenarios nacionales en los cuales se encuentren formalmente y de manera periódica las autoridades de los sectores involucrados con aliados de la sociedad civil, la academia, los empresarios, los medios de comunicación y las comunidades. Un aspecto clave de dichos escenarios es el seguimiento de las políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo infantil y proponer formas de fortalecerlas. (Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano, 2019. p. 12)

En el plano nacional el país se encuentra en un estado primigenio de atención a la primera infancia en el que se evidencian muchas deficiencias, vacíos, omisiones y hasta negligencia por parte de algunas instituciones y organizaciones que se dedican al tema de primera

infancia, tal es el caso del Ministerio de Desarrollo, Ministerio de Educación y la SEGEPLAN, entre otros.

No han sido suficientes los intentos de los diferentes sectores para atender a la primera infancia. La política pública se puede decir que fracasó porque caducó antes de lograr la sinergia institucional deseada y menos aún activó mecanismos efectivos para el desarrollo integral del grupo poblacional que era su objetivo.

No obstante, hay que tener presente que estas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales reconocen la urgente necesidad de integrarse en programas, proyectos y estrategias para realizar con mayor fuerza un trabajo conjunto que saque de la miseria, desnutrición, analfabetismo, insalubridad e inseguridad en que se encuentra la primera infancia en Guatemala, esta es una de las principales vías para alcanzar el anhelado desarrollo humano de toda la población guatemalteca.

Otro documento digno de mencionarse en el tema de primera infancia es: *Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina. Guatemala*. Auspiciado por UNICEF, Red del Grupo Consultivo para la Primera Infancia en América Latina y Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano.

Este documento se integra por tres acápites, a saber: Cinco argumentos a favor de la primera infancia, situación actual de la primera infancia y las políticas públicas. Dentro de los cinco argumentos que refiere el primer acápite esta:

2.1 Argumento Ético:

La sociedad en su conjunto, a partir de los Estados, pero no solo ellos, deben hacer un mejor esfuerzo conjunto con el propósito de que toda la población sea beneficiaria con las acciones políticas de mejoramiento de las condiciones de vida. Ofrecer un buen comienzo a la infancia implica dotarles de un buen patrimonio biológico que se traduce en un buen embarazo, un buen nacimiento, una buena primera infancia traducida en la atención y el desarrollo integral en los campos de la salud, nutrición, educación y protección, con una amplia y decidida participación de los padres de familia (UNICEF, *Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina*, 2008, p.9).

El argumento ético expresa que el compromiso con la primera infancia y su buen desarrollo es un compromiso de todos no sólo del gobierno central sino más bien de todos los sectores de la sociedad. Un buen patrimonio biológico incluye desde el embarazo, el nacimiento y

los seis primeros años en los que se debe proveer al infante de nutrición, salud, educación y protección social y familiar.

2.2 Argumento Político:

Este argumento expresa que la efervescencia política (manifestada en movimientos revolucionarios, golpes de Estado y fraudes electorales, entre otros), que se ha manifestado desde la segunda mitad del siglo XX en América Latina y el Caribe ha tenido efectos adversos en estas generaciones. Los conflictos bélicos han sido los escenarios en los que se ha vivido la primera infancia en estos países como Guatemala, El Salvador, Colombia, Nicaragua, Chile, Argentina, entre otros.

Existen otra serie de elementos presentes en la actualidad que dificultan tanto el presente como imaginar el futuro de los jóvenes. Los escenarios postbélicos en los cuales han crecido desde su primera infancia hasta la actualidad, constituyen realidades adversas a los mismos. En cierta ocasión, aprovechando un taller que se hacía en una comunidad, una joven manifestaba su deseo de conocer eso que comúnmente llamamos “*cultura de paz*” porque desde que ella tenía uso de razón nunca había visto tales condiciones en su comunidad ni en su país. (UNICEF, 2008, p.10)

En efecto, el conflicto armado interno ocurrido en Guatemala entre los años 1960 y 1996, tuvo un efecto nefasto para la población civil en general pero especialmente para la primera infancia que se vió totalmente desprotegida y en la mayoría de casos olvidada por el gobierno que se consumía en una lucha interna por el mantenimiento del poder.

(...) el conflicto armado interno (...) asumió niveles de crueldad extrema; no respetó edad, sexo, ni condición social (...) la magnitud de la tragedia donde hombres, mujeres, ancianos, jóvenes, niños y niñas por igual fueron envueltos en la violencia extrema e indiscriminada (...) A la destrucción económica, los innumerables asesinatos, torturas, violaciones y otros hechos hay que sumar la desaparición forzada a la que fueron sometidas muchas personas, por los organismos militares y paramilitares del Estado guatemalteco. (Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, 2006, p. 13)

Es decir, que las generaciones nacidas durante el conflicto armado se desarrollaron con una seria deficiencia alimentaria, educativa y de salud, por lo que podría inferir que su desarrollo biológico y coeficiente mental podrían no ser los óptimos en relación a la realidad del avance de la ciencia y la tecnología que se vive actualmente.

2.3 Argumento Social

No se puede pensar en la inversión en la primera infancia si no se hace con una mirada prospectiva en las familias. La atención en sí misma de las niñas y los niños no basta. Este acompañamiento que debe iniciar en la familia, debe de retornar ellas. Orientar de mejor manera a los jóvenes hombres y mujeres de hoy, tiene una relación directa con el mejoramiento de las oportunidades de vida de los niños del mañana (UNICEF, Panorama Actual de la Primera Infancia en América Latina, 2008).

Este argumento se refiere a que la atención que se da a la primera infancia desde sus inicios en la familia debe retornar para que los infantes ya convertidos en jóvenes y adultos procuren mejores oportunidades para la primera infancia del futuro.

2.4 Argumento Económico

Desde la década de los años 50 se consideró que el desarrollo se alcanzaría con el crecimiento económico que implica producción de riqueza. No obstante la realidad de las sociedades latinoamericanas demostró que no es suficiente el crecimiento económico para alcanzar un buen desarrollo humano en la sociedad.

Este crecimiento que no siempre se traduce en desarrollo equitativo, enfrenta varios desafíos para satisfacer las expectativas de la mayoría de los sectores sociales. Como se ha señalado, los esfuerzos por reducir la pobreza y la pobreza extrema han sido importantes pero no suficientes. En un patrón típico de la Región el 40% de la pobreza total se concentra en los niños. (UNICEF., 2008, p.12)

Realmente el crecimiento económico de un país no significa necesariamente el desarrollo efectivo de toda su población. Ya lo refería el premio Nobel de Economía Amartya Sen cuando expresaba que el centro del desarrollo debe no debe ser lo económico, sino el ser humano.

En países como Guatemala si hay crecimiento económico (según cifras del sitio Datosmacro.com en el año 2021 el país creció a una tasa del 8.0 y en el año 2022 creció 4.1%), es uno de los países centroamericanos con mayor crecimiento del productos, en el mismo período Costa Rica creció (tomando las cifras del sitio ya mencionado) en 7.9 y 4.6 respectivamente. El problema no está en el crecimiento económico (en los años mencionados ha crecido más que México), sino en la forma en que está distribuida la riqueza generada.

2.5 Argumento Cultural

Este argumento es considerado con singular importancia debido a que en lo cultural se fundamenta una buena parte de las creencias, costumbres y formas de concebir la vida en general.

Sociedades tales como la peruana, ecuatoriana, boliviana, el sur de México y por supuesto Guatemala, comparten un devenir histórico, el marco de oportunidades que brinda su diversidad cultural, a partir de su carácter multiétnico y multilingüe, que las sitúa en el concierto de las naciones con particular presencia, plenos de conocimientos ancestrales, una cosmovisión holística en armonía con el universo y la naturaleza, nos recuerdan que no podríamos hacer ninguna inversión en aras del mejoramiento de la atención y el desarrollo integral de la niñez sino se parte de esta misma realidad (UNICEF, 2008).

De acuerdo con este argumento es necesario compatibilizar los conocimientos ancestrales y la cosmovisión de los pueblos originarios de la región latinoamericana para establecer estrategias efectivas para la atención y desarrollo integral de la primera infancia.

2.6 Definiendo la Primera Infancia

Los conceptos infancia y niñez presentan una gran complejidad no solo a nivel social, sino desde la etimología de las palabras. La Real Academia de la Lengua Española refiere que “infancia” proviene del latín *infantía*, cuyo significado alude a la incapacidad de hablar y define a los *infantís* como aquellos que no tienen voz. Para la RAE actualmente la infancia es delimitada como: i) el período de la vida humana desde que se nace hasta la pubertad; ii) el conjunto de los niños de tal edad; y iii) el primer estado de una cosa después de su nacimiento o fundación. Por otro lado, la RAE define al infante como: i) el niño que aún no ha llegado a la edad de siete años; ii) el pariente del rey que por gracia real obtiene el título de infante o infanta; y iii) cada uno de los hijos varones y legítimos del rey, nacidos después del príncipe o de la princesa.

En otro orden, para Gaitan (1999), estudiar la infancia en un momento y en un lugar determinado equivale a estudiar las conexiones entre: condiciones de vida, sociopolíticas, económicas y tecnológicas, y desarrollos y cambios en la sociedad. Hasta hace pocos años, los principales paradigmas en el estudio de los niños han sido de carácter pedagógico, psicológico o médico, proporcionando instrumentos para el manejo individual de los menores de edad por parte de los profesionales de los niños y de los adultos en general (p. 331).

El objetivo de la investigación es resaltar la importancia de la infancia como elemento indisoluble en la estructura social y en interacción con los demás grupos sociales; razón por la cual es necesaria una re conceptualización desde el campo social.

Deben abandonarse creencias tradicionales que consideran la primera infancia principalmente un período de socialización de un ser humano inmaduro, en el que se le encamina hacia la condición de adulto maduro. La Convención exige que los niños, en particular los niños más pequeños, sean respetados como personas por derecho propio. Los niños pequeños deben considerarse miembros activos de las familias, comunidades y sociedades, con sus propias inquietudes, intereses y puntos de vista, porque el sistema de protección integral no podrá ser tal sin la plena y decidida participación de las familias, las dinámicas comunitarias y sociales, que constituyen el entorno más próximo de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia. En el ejercicio de sus derechos, los niños pequeños tienen necesidades específicas de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como en lo que se refiere a tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales. (Comité de Derechos del Niño, 2006)

Se debe tomar en cuenta que entendiendo la infancia como una etapa de la vida humana y ubicando a niños y niñas como grupo social, es posible estudiar o investigar la situación de la primera infancia en el ámbito municipal, sobre la base de que la cobertura de las necesidades se atiende de una mejor manera y con mayor responsabilidad del Estado desde el ámbito local.

2.7 Características de la primera infancia

La primera infancia es un período esencial para la realización de los derechos del niño, como se explica a continuación:

a) Los niños pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes.

b) Los niños pequeños crean vínculos emocionales fuertes con sus padres u otros cuidadores, de los que necesitan recibir cuidado, atención, orientación y protección, que se ofrezcan de maneras que sean respetuosas con su individualidad y con sus capacidades cada vez mayores.

c) Los niños pequeños establecen importantes relaciones con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y mayores. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y coordinar actividades comunes, a resolver conflictos, a respetar acuerdos y a responsabilizarse de otros niños.

d) Los niños pequeños captan activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven, aprendiendo progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños o adultos.

e) Los primeros años de los niños pequeños son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus aptitudes.

f) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños varían de acuerdo con su naturaleza individual, sexo, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos.

g) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños están poderosamente influidas por creencias culturales acerca de cuáles son sus necesidades y trato idóneo y acerca de la función activa que desempeñan en la familia y la comunidad.

2.8 Enfoques contemporáneos de la infancia

Desde diferentes enfoques teóricos la sociología y los sociólogos han evidenciado interés por esclarecer los factores sociales relacionados con la situación social que afecta el desarrollo de los niños, niñas y la primera infancia.

El enfoque constructivista de Berger y Luckmann, referido por Pavez (2012) también es clave en esta nueva mirada del sujeto infantil en la sociología. Estos autores señalan que el ser humano es un producto social y todo su desarrollo está socialmente construido e interferido, incluso la infancia.

“Aunque el niño no sea un mero espectador pasivo en el proceso de su socialización, son los adultos quienes disponen las reglas del juego. El niño puede intervenir en el juego con entusiasmo o con hosca resistencia, pero por desgracia no existe ningún otro juego a mano” (p. 90).

El enfoque del interaccionismo simbólico ofrece una mirada más matizada sobre el papel que juegan las niñas y los niños en el proceso de internalización de lo social donde el sujeto infantil está en permanente diálogo consigo mismo y con los otros (el otro generalizado) que le rodean, lo que se lleva a la práctica a través del juego espontáneo y el juego organizado. En este caso se

considera que la vida de los individuos es un fenómeno social desde el nacimiento y, por lo tanto, toda la vida social está afectada por las fuerzas y el poder de la estructura social. El individuo, incluso siendo niña o niño, siempre tiene un cierto grado de autonomía y una subjetividad propia (Rodríguez, 2007, p. 40).

El enfoque estructural de la Sociología de la Infancia, tal como su nombre lo indica, intenta analizar la posición de la niñez en la estructura de las sociedades. La perspectiva estructural parte de la premisa de que la infancia como categoría existe permanentemente en la sociedad, aunque sus miembros se renueven constantemente tal como ocurre con la juventud. Por lo tanto, desde esta perspectiva las condiciones de la vida infantil se analizan considerando el nicho social que ocupa la niñez de ahora y la que vendrá, como un espacio en la estructura de la sociedad que está destinado a que lo habiten las personas cuando son niñas y niños. En otras palabras, se piensa a la infancia en términos sociológicos como un grupo social en permanente conflicto y negociación con los otros grupos sociales y no tanto a nivel individual, como lo hacen las disciplinas psicológicas o pedagógicas Qvortrup y Wintersberger, citado por Pavez (2012).

De los enfoques referidos hasta el momento es el estructural de la sociología de la infancia uno de los que más se identifica con el propósito de la presente investigación toda vez que la primera infancia es vista por las oficinas municipales como un grupo social más en riesgo, en vulnerabilidad y en conflicto con el resto de grupos sociales.

2.9 Primera Infancia: enfoque de derechos

La primera infancia desde el punto de vista del ciclo de vida del ser humano (enfoque de derechos y sujetos de desarrollo en contraposición a la perspectiva teórica del ciclo de vida del ser humano) se considera como una etapa crítica en la vida de los niños y niñas, ya que sienta las bases para su desarrollo integral y su interrelación con su entorno, típicamente este período desde la perspectiva de la Observación No. 7 del Comité de derechos del niño, comprende desde el nacimiento hasta los ocho años (University of Minnesota, 2006), (La Observación No. 7 promueve la atención perinatal, pre y post natal, y la atención de la madre gestante), no obstante, en Guatemala, se considera desde (la política pública define desde la gestación hasta los seis años), cero días de vida hasta los seis años.

En este contexto, esta población es la que se ve más afectada por diversos factores sociales, económicos, pero particularmente por la desnutrición crónica, lo cual, conlleva a la vulneración de sus derechos en salud, alimentación y nutrición, pero también limitando su

crecimiento y desarrollo, éste último no solo presente sino también futuro, lo cual, podría limitar su acceso al campo educativo y laboral, entre otros.¹

Los derechos humanos de las niñas y los niños, también es considerado como enfoque orientador en la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia y refiere:

Que se debe garantizar los derechos de existencia, es decir, todas y todos vivos evitando que mueran por causas prevenibles, todas y todos saludables, nadie desnutrido, todos y todas en familia. Derecho al desarrollo, acceso al juego y a la recreación, al manejo de sus afectos y emociones. Todas y todos protegidos, nadie abusado, maltratado o en actividad perjudicial alguna. Nadie sin registro gozando sus derechos ciudadanos y participando en espacios sociales. (Gobierno de Guatemala, 2010, p.20)

El enfoque de derechos constituye el desafío principal que afecta la primera infancia en Guatemala y requiere un abordaje integral que incorpore todas las dimensiones involucradas.

En relación con los objetivos de la presente investigación el enfoque de derechos en el tema de la primera infancia evidencia la existencia de vacíos y omisiones en el desarrollo de la política de primera infancia y del funcionamiento de las oficinas municipales debido a que el enfoque de derechos demanda un tratamiento integral que permita la satisfacción de necesidades en las esferas de alimentación, salud, educación, vestido y vivienda en la atención a la primera infancia situación que no se ha logrado comprobar en el desarrollo de la presente investigación.

En el Código Municipal, artículo 36, numeral 9, solamente se menciona la organización de las comisiones del Consejo Municipal, teniendo carácter obligatorio la organización de la comisión de la familia, mujer y niñez. Esta comisión tendría una temática amplia que abordar y no específica la primera infancia, tampoco el ciclo de vida de cero a seis años como es comúnmente mencionado en el país.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, en sus artículos 12 y 14 regula las funciones de los consejos municipales y comunitarios de desarrollo, a los cuales,

¹ Aporte de la neurociencia, lo que no se hace en la ventana de los 1000 días no contribuirá después en la formación de las sinapsis que conectan las neuronas en la etapa de mayor crecimiento cerebral del ser humano, si esto no se logra la capacidad potencial se atrofia y los cerebros si mucho solo tendrán capacidad para sumar y restar, no da para más, cuidar los cerebros significa una acción política de contribuir al fortalecimiento de una sociedad pensante.

se les asigna la responsabilidad de “Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez”, no obstante, no explicita la población de menores de seis años, pero se asume que está incluida, ya que la niñez en el país es considerada desde los cero a los 18 años de edad.

En el Código de Salud, se menciona a la niñez sin especificar ningún ciclo de vida, en el artículo 41, excepto en el artículo 125, donde literalmente se menciona “Los alimentos para lactantes y niños menores de dos años”, en el contexto de la regulación de los productos que se ingieren.

En la legislación guatemalteca, la primera infancia se encuentra invisibilizada en función del término como tal, sin embargo, únicamente la ley PINA incluye a los niños y niñas menores de seis años tal como se menciona en la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Asimismo, la ley de Educación Nacional expone como etapa de la educación, la educación inicial que incluye a los niños desde su nacimiento hasta los cuatro años, etapa que está incluida dentro del ciclo de vida de la primera infancia, tampoco es explícita en cuanto al término de primera infancia. Únicamente en casos donde se menciona la alimentación se alude a los niños y niñas menores de dos años (incluyendo la lactancia materna) que forman parte del grupo poblacional sujetos de esta investigación.

En síntesis, el enfoque de derechos con su principal característica de integralidad no se ve completamente respaldado por un marco jurídico que responda a la compleja situación de la primera infancia en Guatemala. Es necesario que se legisle de forma más específica en el tema y que se obligue a la creación de una institucionalidad pública con infraestructura, equipo y personal especializado para la atención de la diversidad de necesidades que plantea la primera infancia en el Estado de Guatemala.

2.10 La primera infancia en Guatemala: retos y oportunidades

Indiscutiblemente, la primera infancia es una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano. En ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, van a permitir un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas, sensoperceptivas y motoras, que serán la base de toda una vida. (OEA/OEC, 2010. p.7)

Como se puede inferir de la cita anterior la primera infancia es la etapa más crítica en el desarrollo de cualquier ser humano. Durante los primeros años de vida, el cerebro se desarrolla a una velocidad impresionante, lo que hace que los estímulos que recibe el niño o niña en ese período sean fundamentales para su futuro desarrollo cognitivo, emocional y social. En Guatemala, sin embargo, la situación de la primera infancia es preocupante debido a la falta de atención estatal derivada de la debilidad presupuestaria de la cual resulta un bajo nivel de desarrollo humano.

De acuerdo con OEA (2010) en términos de desarrollo cognitivo, la primera infancia es un período crítico para el aprendizaje y la adquisición de habilidades intelectuales. Durante estos años, los niños comienzan a desarrollar el lenguaje, adquieren habilidades prelectoras y pre matemáticas, y desarrollan capacidades de razonamiento y resolución de problemas. También exploran su entorno, experimentando con diferentes materiales y objetos, lo que contribuye al desarrollo de su pensamiento lógico.

En el aspecto emocional y social, la primera infancia es un momento en que los niños comienzan a formar vínculos afectivos con sus cuidadores principales, generalmente sus padres o familiares cercanos. Aprenden a reconocer y expresar emociones, así como a interactuar con otros niños y adultos. El juego es una parte fundamental de su desarrollo social, ya que les brinda oportunidades para aprender a compartir, cooperar y resolver conflictos.

Es importante destacar que la calidad de las experiencias durante la primera infancia tiene un impacto significativo en el desarrollo a largo plazo. Los entornos seguros y estimulantes, así como las relaciones afectivas y respetuosas, promueven un desarrollo óptimo en los niños. Por otro lado, la falta de acceso a cuidados de calidad, nutrición adecuada, estimulación y apoyo afectivo puede tener consecuencias negativas en su desarrollo.

En la realidad de la primera infancia de Guatemala la calidad de las experiencias durante esta primera etapa de vida no son las más adecuadas. La persistencia de una institucionalidad débil o inexistente en muchos casos, la falta de asignación presupuestaria y en algunos casos la falta de voluntad política de los gobiernos locales hace que los cuidados de calidad que se necesitan en la primera infancia guatemalteca no se den disminuyendo gravemente los derechos humanos de esta población.

Dada la importancia de la primera infancia, muchos países y organizaciones han puesto énfasis en la promoción de políticas y programas que apoyan el desarrollo integral de los niños en esta etapa. Se han implementado programas de educación temprana, servicios de atención infantil,

políticas de apoyo a las familias y otras iniciativas destinadas a garantizar que todos los niños tengan la oportunidad de crecer y desarrollarse de manera saludable.

Observando específicamente el caso de Guatemala, según el Banco Mundial (2021), Guatemala se encuentra entre los 10 países de América Latina con mayor índice de pobreza y desigualdad. Esto se traduce en una serie de desafíos para la primera infancia, como la falta de acceso a la educación, la falta de servicios de salud adecuados y la exposición a la violencia y la inseguridad.

En el campo de la educación:

La tasa neta de cobertura -TNE-, que mide la cantidad de alumnos en las edades correspondientes a cada nivel educativo, aumentó en los últimos once años entre 4% y 6% en preprimaria, básico y diversificado; pero se redujo 17% en primaria. Actualmente solo uno de cada dos niños asiste a preprimaria (TNE: 53%), ocho de cada diez están en primaria (TNE: 78%), menos de la mitad asiste al ciclo básico (TNE: 43%) y apenas uno de cada cuatro está en diversificado (TNE: 25%). (CIEN, 2019. p.3)

La situación educativa de la primera infancia en Guatemala presenta desafíos significativos debido a factores como la pobreza, el acceso limitado a servicios educativos, la infraestructura deficiente y la falta de formación especializada para los educadores. Estos problemas afectan principalmente a las áreas rurales e indígenas del país, donde las disparidades en educación son más marcadas. Sin embargo, también hay esfuerzos por mejorar el acceso y la calidad de la educación en esta etapa crucial para el desarrollo.

Dentro de los principales desafíos se ubican el acceso desigual a la educación. A pesar de los esfuerzos del gobierno y organizaciones internacionales para ampliar la cobertura educativa, muchos niños en Guatemala, especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas, no tienen acceso a la educación de calidad en los primeros años de vida. Las barreras geográficas, económicas y culturales limitan la participación en los programas de educación inicial.

Otro desafío es la pobreza y desnutrición. Según informe del Instituto Nacional de Estadística INE (2022) la pobreza extrema afecta a más del 50% de la población guatemalteca, y la desnutrición crónica en niños menores de cinco años es una de las tasas más altas de América Latina, lo que impacta negativamente en el desarrollo cognitivo y físico. Los niños que no tienen acceso a una buena nutrición y atención médica de calidad enfrentan dificultades adicionales para prosperar en el entorno educativo.

El déficit existente en cuanto a infraestructura hace que muchas escuelas de preprimaria y centros educativos de primera infancia en Guatemala no tengan la infraestructura adecuada, como edificios en buen estado, acceso a agua potable, electricidad y materiales didácticos apropiados. Esta carencia es más aguda en las zonas rurales.

También es oportuno señalar que el país enfrenta una escasez de maestros capacitados en educación de la primera infancia. Muchos educadores no cuentan con la formación específica para enseñar a niños en esta etapa crucial de desarrollo. La falta de programas de capacitación permanente también afecta la calidad de la enseñanza.

La diversidad lingüística y cultural de Guatemala hace un país con una rica diversidad étnica y lingüística, lo que también representa un desafío particular en el sistema educativo. Muchos niños en las comunidades indígenas hablan lenguas mayas como primer idioma, mientras que la mayoría de los materiales educativos y los maestros imparten clases en español. Esto dificulta la comprensión y el aprendizaje en los primeros años.

A pesar de los desafíos que se plantean en párrafos anteriores, hay que reconocer que se han implementado diversas iniciativas para mejorar la situación educativa en la primera infancia:

El Ministerio de Educación de Guatemala (MINEDUC) ha puesto en marcha varios programas destinados a mejorar la cobertura y calidad de la educación preescolar. Uno de los enfoques ha sido el fortalecimiento del nivel de preprimaria y el acceso a servicios educativos en áreas vulnerables.

También hay que tomar en cuenta que Organismos internacionales como UNICEF, la UNESCO y el Banco Mundial han trabajado en conjunto con el gobierno de Guatemala para implementar proyectos que promuevan la educación en la primera infancia. Estos proyectos incluyen la mejora de la infraestructura escolar, la capacitación de maestros y el suministro de materiales educativos.

En síntesis, la educación de la primera infancia en Guatemala enfrenta retos estructurales profundos, pero también se están realizando esfuerzos para superarlos. Un enfoque integral que considere las condiciones sociales, económicas y culturales es crucial para mejorar la calidad de la educación en esta etapa clave del desarrollo infantil.

Por otro lado, Guatemala también enfrenta graves problemas de salud en la primera infancia. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2022) la desnutrición crónica

afecta al 46,5% de los niños y niñas menores de cinco años en Guatemala, lo que los deja con problemas de crecimiento y desarrollo. Además, la falta de acceso a servicios de salud adecuados hace que muchas enfermedades evitables se conviertan en fatales. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en Guatemala es de 22 por cada 1,000 nacidos vivos.

Durante la segunda década del presente siglo se ha ido incrementando el reconocimiento, por parte de organismos nacionales e internacionales, que en efecto la primera infancia es un período crítico para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social de un niño. Los primeros años de vida sientan las bases para el aprendizaje futuro, la salud y el bienestar. La investigación ha demostrado que las experiencias en la primera infancia tienen un impacto duradero en la vida de los individuos y en el desarrollo de las sociedades en general, de acuerdo con lo expresado con los diferentes autores que se han citado en acápite anteriores.

En cuanto a la atención y el cuidado de los niños pequeños, también se ha producido un aumento en el reconocimiento de la importancia de entornos de calidad en la primera infancia. Los programas de educación y cuidado infantil se han expandido en muchos países, con un enfoque en la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos. Se ha prestado mayor atención a la formación y capacitación de los profesionales que trabajan con niños pequeños, con el objetivo de garantizar entornos seguros, estimulantes y enriquecedores.

Además, se ha puesto énfasis en la importancia del juego y la interacción en el desarrollo de los niños pequeños. Se reconoce cada vez más que el juego es una forma fundamental de aprendizaje en la primera infancia. Los niños aprenden a través de la exploración, la experimentación y la interacción con su entorno y con otras personas. Por lo tanto, se ha promovido el acceso a entornos de juego adecuados y se ha fomentado la participación de los padres y cuidadores en el juego con los niños.

En términos de políticas públicas, no se ha observado un mayor enfoque en la inversión en la primera infancia. Muchos gobiernos y organizaciones internacionales han reconocido la importancia de invertir en los primeros años de vida para obtener resultados a largo plazo pero los esfuerzos no han resultado suficientes.

Se han implementado programas y políticas destinados a garantizar el acceso equitativo a servicios de calidad para los niños pequeños, especialmente aquellos en situaciones de vulnerabilidad, esta presión ha llegado, aunque en menor grado, a Guatemala.

Por otro lado, están claramente identificados los desafíos y brechas en la atención a la primera infancia durante este siglo. La falta de acceso a servicios de calidad, especialmente en áreas rurales o desfavorecidas, sigue siendo un problema en muchos países de los cuales no escapa Guatemala. Además, persisten las desigualdades en el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo para los niños pequeños de diferentes grupos socioeconómicos, étnicos y geográficos.

La pandemia de COVID-19, que comenzó a fines de 2019 y afectó a todo el mundo, ha tenido un impacto significativo en la primera infancia, especialmente en países como Guatemala. El cierre de escuelas y centros de cuidado infantil, así como las medidas de distanciamiento social, han interrumpido de manera abrupta las clases, lo que ha significado un mayor descuido no solo para la primera infancia, sino para todos los ciclos educativos.

Finalmente, basta informarse por los medios de comunicación nacional e internacional para darse cuenta que la violencia y la inseguridad son una realidad constante en la vida de muchas familias guatemaltecas. Muchos niños y niñas se ven expuestos a situaciones de violencia doméstica, abuso sexual y reclutamiento forzado por pandillas criminales. Esto tiene un impacto negativo en su desarrollo emocional y social, y pone en peligro su vida y bienestar.

A pesar de estos desafíos, Guatemala también tiene oportunidades para mejorar la situación de la primera infancia pero que hasta el momento no han sido aprovechadas. Por ejemplo, el país cuenta con una Ley de Atención Integral a la Primera Infancia que establece políticas y programas para promover el desarrollo y el bienestar de los niños y niñas menores de seis años, no obstante, esta ley se queda en letra muerta porque en la realidad social se observa todo lo contrario a lo que establece la ley. Además, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil están trabajando en conjunto para ampliar el acceso a servicios de salud y educación, y para prevenir la violencia e inseguridad en las comunidades, pero, contradictoriamente la realidad social parece empeorar con el transcurrir del tiempo.

2.11 Acciones de Gobierno

En Guatemala, el gobierno ha implementado diversas iniciativas y políticas para promover el desarrollo integral de la primera infancia. Algunas de estas medidas incluyen:

1. Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PNAI): Este programa tiene como objetivo brindar una atención integral a los niños y niñas de cero a seis años, priorizando a aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad. El PNAI busca fortalecer

el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social de los niños a través de la implementación de servicios de salud, nutrición, educación y protección.

2. Programa de Educación Inicial: Se han implementado esfuerzos para expandir y mejorar la calidad de la educación inicial en Guatemala. Esto implica el establecimiento y fortalecimiento de centros educativos y la formación de docentes especializados en la atención a la primera infancia.
3. Programas de nutrición y salud: El gobierno ha implementado programas de atención nutricional y salud para garantizar el adecuado y crecimiento de los niños en la primera infancia. Estos programas incluyen la distribución de suplementos alimenticios, el monitoreo del crecimiento y la implementación de políticas de lactancia materna.
4. Desarrollo de políticas y marcos legales: Se han establecido políticas y marcos legales que promueven y protegen los derechos de los niños y niñas en la primera infancia. Estas políticas abordan aspectos como la protección infantil, el acceso a servicios de calidad y la participación de la sociedad civil en la promoción de la primera infancia.
5. Agricultura familiar: El gobierno ha implementado el Programa de Agricultura Familiar, con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, especialmente de los niños y niñas.
6. Reducción de la tasa de mortalidad infantil: El gobierno ha logrado reducir la tasa de mortalidad infantil, gracias a sus esfuerzos en mejorar el acceso a los servicios de salud y prevenir enfermedades. Es importante tener en cuenta que la implementación y eficacia de estas medidas pueden variar y depender de diversos factores, como la asignación de recursos, la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil.

2.12 Marco Jurídico de protección a la niñez en Guatemala

1. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en sus artículos 3, 4, que toda persona tiene derecho a la vida (Art. 3), a la integridad física (Art. 3), a la salud (Art 95), a la educación (Art. 72) y a la protección de la niñez y la juventud.

2. La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) aprobada a través del Decreto No 27 de 2003. Establece los derechos y las obligaciones de los niños y niñas, su protección y el apoyo del Estado y de la sociedad en su desarrollo.

Tiene por objeto fundamental, de acuerdo con su artículo primero, ser “un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, que persigue lograr el desarrollo integral y

sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca, dentro de un marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos” (Congreso de la República, 2003).

Por aparte dicha Ley se promulgó para que sirviera de instrumento para salvaguardar los intereses del niño en las decisiones que se adopten respecto de la niñez y adolescencia.

Es un instrumento jurídico de integración familiar y promoción social, el cual busca el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia en el territorio nacional. Posiciona el interés superior como garantía frente a toda decisión que se adopte contra niños, niñas y adolescentes, asegurando el ejercicio y disfrute de sus derechos, respetando los vínculos familiares, origen étnico, religioso, cultural y lingüístico teniendo en cuenta siempre su opinión en función de la edad y madurez. Corresponde al Estado el deber de promover y adoptar medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizar a padres, madres y tutores, el cumplimiento de sus obligaciones. Así mismo otorga una protección jurídica preferente a la niñez (SITEAL , 2021, p. 1) .

Está estructurada en tres libros. Libro Primero: disposiciones sustantivas; Libro Segundo: disposiciones organizativas; y, Libro Tercero: disposiciones adjetivas. Cada Libro se organiza mediante títulos, el libro uno contiene cinco títulos que abordan las consideraciones básicas de la Ley; los derechos humanos de la niñez y adolescencia; deberes de los niños, niñas y adolescentes; adolescentes trabajadores; disposiciones especiales.

El libro segundo, solo cuenta con un título único: organismos de protección integral. El libro tercero se organiza a partir en dos títulos, el primero de los cuales trata sobre niñez y adolescencia amenazada o violada en sus derechos humanos; y, finalmente, adolescentes en conflicto con la Ley Penal.

La parte más importante del título uno corresponde al interés superior del niño y adolescente en cualesquiera decisiones que se adopte con respecto de ellos, para tal fin “el Estado debe velar por que los niños(as) y adolescentes sean beneficiarios de:

- Protección y socorro en caso de desastre.
- Atención especializada en los servicios públicos.
- Formulación y ejecución de políticas públicas específicas.

- Asignación de recursos públicos para la protección de la niñez y adolescencia (Let Girls Lead, 2018)

En cuanto al título segundo, aborda diferentes tipos de derechos de la niñez y adolescencia, entre los cuales resaltan:

- La niñez y la adolescencia goza de derechos a la protección contra el tráfico ilegal, sustracción, secuestro, venta y trata de niños(as) y adolescentes, para lo cual el estado deberá desarrollar actividades y estrategias de carácter nacional, bilateral y multilateral adecuada para impedir estas acciones.
- Los(as) niños(as) y adolescentes también tienen derecho a la protección contra explotación económica en el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física o mental, o que impida su acceso a la educación, el deporte, cultura y recreación.
- Los (as) menores gozan de derecho a la protección por el uso ilícito de sustancias que produzcan dependencia, para lo cual el estado creará y apoyará las condiciones apropiadas para los programas correspondientes. La niñez y la adolescencia tienen derecho a la protección por maltrato, ya sea por negligencia, discriminación, marginalidad, explotación, violencia, crueldad y opresión, punible por la ley, por acción u omisión de derechos fundamentales (Let Girls Lead, 2018)

El Título tercero contiene los deberes de los niños, niñas y adolescentes, en la cual se establece, en el artículo 62, que:

En la medida de sus facultades, todo niño, niña y adolescente estará solamente sujeto a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática (Congreso de la República, 2003).

El título cuatro abarca lo referente a los adolescentes trabajadores, los que se definen, en el artículo 63, como: “los que participan directamente en una actividad generadora de ingresos a nivel formal, informal o familiar. Dicho trabajo de adolescentes debe ser equitativamente remunerado y realizado en condiciones adecuadas para su edad, capacidad, estado físico, desarrollo intelectual” (Congreso de la República, 2003), para lo cual se deberá considerar sus

valores morales y culturales y no debe constituirse en un impedimento para su asistencia a un centro educativo.

Su actividad laboral la puede desarrollar tanto en el sector formal como informal de la economía. La organización en que labora el adolescente será considerada formal si cumple con los requerimientos del Código de Comercio, en caso contrario será considerado que el adolescente labora en el sector informal, en la cual puede laborar por su cuenta o con un patrono que no esté adscrito a la legislación comercial y tributaria del país.

El último título del libro primero abarca una serie de disposiciones especiales, que incluyen las amenazas de violación de derechos de los niños y adolescentes, así como también las obligaciones que el Estado de Guatemala, los padres o tutores tienen, respecto de este segmento poblacional, entre las que se pueden citar las siguientes:

- Coordinar programas que fomenten unidad y estabilidad familiar.
- Diseñar políticas de salud integral.
- Impulsar programas complementarios de educación.
- Desarrollar actividades de esparcimiento, culturales y deportivas.
- Programas de capacitación de trabajo calificado de adolescentes.
- Facilitar la adopción en caso de orfandad.
- Diseñar y ejecutar programas de educación sexual, prevención de enfermedades de transmisión sexual, preparación para la procreación y la vida en pareja, que inculquen paternidad y maternidad responsable (Let Girls Lead, 2018).

El Libro II titulado Disposiciones Organizativas está dirigido a legislar sobre el alcance de la protección juvenil, la cual, según el artículo 80, la que deberá realizarse desde la perspectiva social, económica y política. El artículo ya citado contiene un mandato específico:

Las acciones administrativas que desarrolla el presente libro, con el fin de propiciar la vigencia efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia, se realizarán mediante la formulación, ejecución y control de las políticas públicas desarrolladas por el Estado con participación de la sociedad. (Congreso de la República, 2003) .

Para tal efecto, se establecen las instituciones gubernamentales que deberán encargarse de implementar la Ley. En primer lugar, la aplicación de la Ley corresponderá a la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia y en segundo lugar a las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia. Las políticas que deberán implantar se describen a continuación:

- Sociales básicas, para garantizar el pleno goce de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Asistencia social para garantizar a los(as) niños(as) y adolescentes que se encuentren en extrema pobreza o estado de emergencia del derecho a un nivel de vida adecuado.
- Protección especial para garantizar a los(as) niños(as) y adolescentes amenazados o violados en sus derechos a una recuperación física, psicológica y moral.
- Garantía para los que estén sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, se cumplan sus garantías procesales mínimas (Let Girls Lead, 2018).

Por aparte, en el Capítulo II se define la responsabilidad de la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia, su integración, atribuciones y la forma en que deberán resolver sus decisiones. De las funciones de la comisión, resalta como la más importante, según el mandato del artículo 85, la que delega la responsabilidad sobre la formulación de políticas relacionada con la niñez y adolescencia.

En el Capítulo III, se crea la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, la que está llamada a cumplir, de acuerdo con el artículo 90, las siguientes responsabilidades,

(...) cuyas facultades son la defensa, protección y divulgación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ante la sociedad en general, así como el efectivo cumplimiento de las disposiciones que en esta materia precisa el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución Política de la República, y otros convenios, tratados, pactos y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala (Congreso de la República, 2003) .

En el artículo 92, se definen las principales funciones de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, entre las más relevantes se mencionan las siguientes:

- Proteger los derechos humanos de la niñez y adolescencia, brindando protección.

- Supervisar instituciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinando acciones interinstitucionales, para promover la educación de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- Representar los derechos humanos de la niñez y la adolescencia a nivel nacional e internacional.
- Asegurar que la educación integral de la niñez y la adolescencia se cumpla, coordinando con las asociaciones magisteriales y programas de educación de derechos humanos los derechos de la niñez y adolescencia (Let Girls Lead, 2018).

Asimismo, la Ley contempla la creación de la Unidad de Protección a la Adolescencia Trabajadora, cuya función se enmarca en el artículo 94, “ejecutar los proyectos y programas que emprenda el Ministerio de Trabajo y Previsión Social por medio del viceministerio respectivo, teniendo en cuenta asimismo los lineamientos que la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia” (Congreso de la República, 2003).

En el Libro III, Disposiciones Adjetivas, artículo 98, se crean los siguientes juzgados especiales: De la niñez y adolescencia; de adolescentes en conflicto con la Ley Penal; de control y ejecución de medidas; y, Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia.

Adicionalmente, este libro contiene las medidas de protección aplicables a la niñez y adolescencia, entre las que resaltan:

- Recibir dirección y corrección mediante amonestación verbal o escrita.
- Recibir orientación, apoyo y seguimiento temporal en un programa oficial.
- Recibir educación escolar.
- Recibir tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico.
- Colocación temporal en familia sustituta.
- Abrigo temporal en institución pública o privada.
- Retiro del agresor o separación de la víctima del hogar, en caso de maltrato o abuso sexual, realizado por los padres o responsables (Let Girls Lead, 2018).

Asimismo, en la Sección III se exponen los derechos y garantías procesales de la niñez y adolescencia, entre las cuales resaltan las siguientes:

- Ser escuchado en todo el proceso.
- No ser abrigado en una institución sin haber agotado todas las instancias de colocación.
- Recibir asistencia a audiencias judiciales programadas acompañados por un trabajador social, psicólogo u otro profesional similar.
- Recibir información precisa en su idioma materno.
- Que todo el procedimiento se desarrolle sin demora.
- Que toda medida de protección sea justificada previo a ser determinada.
- Utilizar una jurisdicción especializada.
- Discreción y reserva de actuaciones.
- Tener y seleccionar un intérprete
- No ser separados de sus padres o responsables contra la voluntad de estos excepto cuando el juez determine previa investigación que es por su interés superior, o en caso de maltrato o descuido.
- Evitar la re victimización o confrontar a su agresor en cualquier etapa del proceso (Let Girls Lead, 2018).

A partir del Título II, la Ley contempla la estructura jurídica para tratar a los adolescentes en conflicto con la Ley. Iniciando con las disposiciones generales, los derechos y garantías, los órganos competentes que intervienen en los procesos, los procedimientos, las medidas de coerción, entre otros. Este proceso comprende desde que es consignado hasta su condena o absolución. Las garantías procesales y especiales, se puede resumir en los siguientes incisos:

- A la igualdad y no discriminación.
- A una justicia especializada.
- Al principio de legalidad, lesividad, *Non bis in ídem* (no puede ser perseguido más de una vez por el mismo hecho), del interés superior, confidencialidad, inviolabilidad de defensa, del contradictorio.
- racionalidad y proporcionalidad, de determinación de las sanciones.
- A la presunción de inocencia.
- Al debido proceso.
- Al derecho abstenerse a declarar, de defensa, a la privacidad.

- Internamiento en centros especializados (Let Girls Lead, 2018) .

Finalmente, la Ley contiene los derechos de los adolescentes que han sido condenados, las sanciones impuestas deberán considerar como mínimo los siguientes derechos inalienables de aquéllos:

- A la vida, dignidad y la integridad física y moral.
- Igualdad ante la ley no ser decomisado.
- A permanecer en su entorno familiar si reúne requisitos para su desarrollo.
- Recibir servicios de salud, educativos y sociales.
- Derecho a recibir información desde el inicio de la ejecución de la sanción.

Como se puede observar el contenido de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia abarca muy poco acerca de los derechos de la primera infancia, esta Ley no contiene preceptos aplicables a este segmento poblacional, por lo cual se puede afirmar que Guatemala no cuenta con una ley específica respecto a la primera infancia. En su defecto el gobierno de la república únicamente ha formulado una política denominada “Desarrollo Integral de la Primera Infancia”.

Dicha política fue aprobada por el gobierno para un período que abarcó desde el año 2010 hasta el año 2020. Es evidente que este instrumento jurídico está vencido y no se han realizado los esfuerzos por formular una nueva política o al menos darle vigencia a la misma, debiéndose considerar la actualización de aquellos aspectos que son obsoletos e incluir aspectos que la realidad actual reclama.

Otras leyes relacionadas directa o indirectamente con los derechos de la primera infancia en Guatemala son:

- a) La Ley de Adopciones regula el proceso de adopción de niños y garantiza que el interés superior del niño sea protegido.
- b) La Ley contra la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Personas establece penas severas para cualquier persona que explote, trafique o trate a menores de edad.

c) El Código Penal de Guatemala establece sanciones penales para cualquier persona que cometa delitos en contra de la niñez, como la violencia sexual, el abuso físico o el abandono.

2.13 Convención Internacional sobre los derechos del niño

Es importante recordar que estas leyes son solo algunas de las que protegen a la niñez en Guatemala y que es responsabilidad de todas las ciudadanas y ciudadanos, incluyendo a los padres, proteger y apoyar a los niños y niñas.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin importar donde nazcan ni crezcan, cuentan con una serie de derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos (Art. 2).

El hecho de dejar librado el desarrollo de la primera infancia al contexto, las capacidades y los recursos de las familias supone negar estos derechos básicos y reproducir la desigualdad. A más de 30 años de la firma de la Convención, el Estado tiene el potencial de revertir esta situación a través de intervenciones concretas: hacerlo implica cambiar el presente de las niñas y niños con programas eficientes en nutrición, educación y salud como la única vía para lograr una sociedad cohesionada.

2.14 UNESCO y primera Infancia en Guatemala

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- tiene como objetivo promover la educación de calidad en todo el mundo, incluyendo la educación infantil temprana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (2022) En Guatemala, la tasa neta de matrícula en educación preescolar es baja, con solo el 42% de los niños en edad preescolar asistiendo a la escuela en 2017.

La UNESCO ha trabajado con el gobierno de Guatemala y otras organizaciones para promover el acceso y la calidad de la educación infantil temprana en el país. Se han llevado a cabo capacitaciones y talleres para los docentes y se ha trabajado para mejorar la infraestructura de las escuelas preescolares. También se ha prestado especial atención a las comunidades marginadas y rurales donde el acceso a la educación es más limitado.

Aunque hay algunos avances aún hay importantes desafíos en la educación de la primera infancia en Guatemala, la UNESCO y otras organizaciones están trabajando para mejorar la situación y promover el acceso y la calidad de la educación preescolar en todo el país.

3 Situación de la Primera Infancia

La Primera Infancia brinda una oportunidad central de incidir en el desarrollo de niñas y niños, sin embargo, el panorama en Guatemala parece sombrío y ello nos debe convocar a una reflexión, por tal razón se presentan las circunstancias contextuales.

3.1 Contexto

Para abordar el contexto y la situación de la primera infancia en Guatemala, es necesario partir del hecho que, a pesar de ser signatario de diferentes tratados y convenios internacionales, en esta materia, Guatemala no cuenta con un cuerpo legislativo que sustente su desarrollo y protección integral. Con el único instrumento legal que se contó, que como ya se estableció caducó en el año 2020, fue la Política de la Primera Infancia, cuyos yerros metodológicos en su formulación derivaron en un pobre impacto sobre el mejoramiento del nivel de vida de esta población, los indicadores que se mencionan a continuación lo demuestran:

(...) la mortalidad materna es de 108 por cada mil nacidos vivos, siendo una de las más altas de América Latina. Por cada mil nacidos vivos, 30 mueren en el primer año de vida La desnutrición crónica afecta a 1 de cada 2 niños Públicas» 2017 de la Secretaría de Planificación menores de 5 años. La cobertura en el Nivel de Educación Inicial para niñas y niños menores de 4 años es baja, y la del Nivel de Educación Preprimaria para la atención de niñas y niños de 4 a 6 años es de 64.4%. (Gobierno de Guatemala, 2024, pp. 6-7)

En otro orden, uno de los motivos más importantes para establecer el número de niños y niñas de la primera infancia radica en el hecho que estas cifras son la base sobre las cuales el gobierno de la república debe planificar la disponibilidad de bienes y servicios esenciales para mantener el bienestar de este segmento poblacional, tal es el caso de disponibilidad de vacunas y suplementos nutricionales entre otros (Narciso, 2021).

Es necesario mencionar que la población infantil y adolescencia tienen diferentes necesidades, por ejemplo: la primera infancia necesita satisfacer las necesidades de vacunación, una nutrición adecuada y una buena estimulación, entre otros, en tanto que el segmento de población adolescente se puede mencionar: interpretar el mundo, la vida, los vínculos afectivos, entre otros (Narciso, 2021).

Para calcular el número proyectado de población que corresponde a la primera infancia, se tomarán las cifras presentadas por Narciso (2021) “Según las proyecciones de población para 2021 del Instituto Nacional de Estadística, el 40% de la población tiene entre cero y seis años (primera

Infancia); 38.94% entre siete y doce años (niñez); y 26.80%, entre trece a diecisiete años (adolescencia)” (p. 18).

Como base para establecer la población de la primera infancia en el año 2021, se adoptarán las cifras proporcionadas por el autor citado con anterioridad, de acuerdo con el cual la población en el segmento de niñez y adolescencia es de 6.580,554. Según el mismo autor, la población de la primera infancia representa un 40% del total de la niñez y adolescencia, derivado de lo cual se estima una población menor de 5 años es de aproximadamente 2.632,222.

No está demás mencionar que, de acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, la población dentro de la primera infancia presentará una reducción al año 2023 situándose en 2.589,958. Que responde a una contracción en la tasa estimada de crecimiento de la población (Narciso, 2021).

La importancia que reviste la primera infancia para el ser humano, radica en el hecho que es una etapa crítica para el desarrollo del cerebro de los bebés y surgen formas de nuevas conexiones cerebrales a una velocidad sorprendente, así lo demuestran los estudios realizados en el Centro para el Desarrollo del Niño de la Universidad de Harvard, en esta edad las conexiones cerebrales crecen a un ritmo que va más allá de un millón por segundo y concluye que este ritmo de crecimiento no se vuelve a presentar durante la vida del ser humano (Narciso, 2021).

En la Tabla 1, se presentan las diferentes fases de desarrollo del infante durante el período conocido como primera infancia, así como las capacidades que se desarrollan en cada una de ellas.

Como lo demuestra la tabla 1, esta etapa de la vida del infante lo prepara para su vida futura, permitiéndole desarrollar capacidades que no podrá obtener en otras etapas de su vida, desarrollo de su capacidad motora y sensitiva además de la estimulación para que aprenda a comunicarse. Es esta etapa se desarrolla la autonomía y la interacción con otros infantes, lo cual le permitirá desarrollar roles e identidades sociales en el futuro.

Aun cuando existirán oportunidades de desarrollo durante toda la vida, es únicamente en la primera infancia cuando existen períodos críticos en los que el cerebro es particularmente sensible para desarrollarse. Es en estos años cuando sucede la formación más importante de las capacidades auditivas y visuales, del lenguaje, del aprendizaje, la memoria y la adaptación, entre muchas otras; el tamaño, las funciones y la forma misma del cerebro serán moldeados en esta etapa. (Molina, 2015, pp. 16-17)

Por otro lado, tomando en consideración los datos arrojados por el VII censo de Vivienda, realizado por el INE, a nivel nacional el 78% de hogares guatemaltecos en donde habitan menores, poseen la vivienda en propiedad y totalmente pagada, en tanto que sólo el 11% alquila el inmueble donde habita y únicamente el 7.3% habita en una vivienda cedida o prestada. Este es un dato importante, dado que la propiedad de la vivienda es un hecho que brinda estabilidad emocional a la familia y por lo tanto a los niños que ahí habitan (Narciso, 2021).

Tabla 1

Etapas de Crecimiento Durante la Primera Infancia

Edad	Observaciones
De la gestación al nacimiento	La madre, es especial, necesita muchos cuidados: una nutrición <i>ad hoc</i> y muy balanceada, atención en salud, ambientes seguros y libres de violencia y un espacio afectivo sensible. La estimulación afectiva al niño (a) durante todo el embarazo es importante. El cuidado del embarazo con respeto a señales de riesgo y una adecuada atención al parto son esenciales.
Neonatal (7-28 días)	Es un período muy sensible, en la cual se producen elevadas tasas de mortalidad. Las enfermedades en esta etapa pueden dejar secuelas neurológicas severas. El cuidado de la salud, la lactancia materna, el afecto y la protección son esenciales.
1 a 6 meses	Es una fase de crecimiento y desarrollo rápidos. Se necesita protección frente a las violencias y el estrés, lactancia materna, adecuada nutrición de la madre, promoción de la salud en el hogar y principalmente, el inicio de la estimulación temprana motora y sensitiva, estimulación del lenguaje y cuidados responsivos, afectivos y sensitivos.
De 7 a 12 meses	El desarrollo sigue siendo exponencial; hay importantes cambios en las habilidades psicomotoras. Los niños y las niñas inician a recordar cuestiones simples, comienza la autoidentificación a través de la comprensión de nombres, palabras y exploración de objetos; hay interacción sensible con extraños. La protección, la nutrición, la salud y estimulación temprana (cuidado, afecto y estímulo) continúan siendo esenciales.
De 1 a 2 años	Las necesidades de cuidado amplían, pues se requiere mayor estimulación motora, del lenguaje y cognitiva. Comienza la autonomía, autocontrol, el juego exploratorio y de aprendizaje. La interacción con otros infantes es importante. Se imita el ambiente, se entienden ideas y se comienza a caminar.

De 2 a 3 años	Las capacidades superiores cognitivas se encuentran en pleno desarrollo. Los niños y las niñas buscan apoyo para tomar decisiones propias, juegos dramáticos, les atraen visuales más complejas (sic); cantan y resuelven problemas (rompecabezas). Es una fase en que niños y niñas aprenden lenguajes rápidamente y toman más control de sus cuerpos y espacios. Se comienzan a afirmar identidades, entre ellas la propia orientación sexual y de género.
De 3 a 6 años	Se desarrolla la habilidad motora fina y el lenguaje se expande. Los niños y niñas cantan, juegan y bailan cooperativamente; aprenden a ayudar y compartir; inicia un nuevo aprendizaje con la preescritura y prelectura. Se intercambian roles e identidades sociales que marcarán sus relaciones y posiciones sociales futuras.

Nota: Adaptado de “Primera Infancia Alas para el Despegue al Desarrollo”, G. Molina et al, 2015, p. 15, derechos de autor ICEFI.

Otro dato importante que arroja el VII censo Vivienda radica en el hecho que la mayor parte de hogares en los cuales habitan menores no presentan hacinamiento. “Se considera que en un hogar hay hacinamiento si hay más de tres miembros por dormitorio” (Narciso, 2021, p. 62). En este sentido, el 61.8% de menores vive en hogares en los cuales no se presenta hacinamiento, no obstante, aunque esta cifra es relevante el porcentaje de menores que vive en hogares con hacinamiento representa el 38.2%, lo cual significa que por cada tres hogares en que viven menores uno presenta hacinamiento.

Los efectos para los menores en particular y para las personas en general de coexistir en hogares hacinados radica en el hecho que aumenta la probabilidad de transmisión de enfermedades. De acuerdo con un documento publicado en el blog del Banco Mundial el hacinamiento pone en riesgo la salud física y mental de las personas que la habitan, ya que, en determinadas condiciones, conduce a incentivar la baja autoestima, sube los niveles de depresión y estrés, lo cual puede provocar con mayor facilidad violencia doméstica (Treviño, 2020).

Por otro lado, el nivel de vida de los hogares en los cuales viven menores, está directamente relacionado con el nivel de ingresos que percibe el grupo familiar, Narciso (2021) plantea: “(...) que se considera un hogar con equipamiento básico si tiene estufa; refrigerador; televisión o radio; y carro o moto. Este indicador da una buena aproximación de la capacidad adquisitiva de los hogares, por lo que también mide el nivel económico”. (p. 105)

Los datos que arroja el VII censo de Vivienda respecto de los hogares que cuentan con “equipamiento básico” es del 27.3%, lo cual indica que la mayor parte de los hogares en donde viven menores, el 72.7%, son considerados de bajos ingresos, o lo que es lo mismo: es población pobre (Narciso, 2021).

El porcentaje de hogares considerados pobres presentado con anterioridad no es nuevo en Guatemala, así de acuerdo con un boletín de la Secretaría Ejecutiva del Observatorio de los Derechos de la Niñez, afirma que:

Desde el año 2008 hemos venido advirtiendo que 1 de 2 Niñas y Niños de Primera Infancia sufren desnutrición crónica, a pesar de distintas iniciativas gubernamentales, en distintos períodos, estas no han dado los resultados esperados, es decir, la reducción de casos. (2022, p. 5)

Para el año 2019, Martín (2019) menciona que el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia en Guatemala establece que la desnutrición crónica afecta a ocho de cada diez infantes, es decir el 80% de la población de la primera infancia. Que coincide con la cifra que anteriormente se presentó como porcentaje de hogares pobres.

No obstante, adicionalmente a la desnutrición crónica que experimenta el segmento poblacional de la primera infancia, la cual, de acuerdo con la fuente citada con anterioridad, hasta el mes de septiembre de 2022 se reportaron 125,349, de nuevos casos de infantes que presentaron cuadros de desnutrición, que ocasiona atrofia en el desarrollo cognitivo irreversible, entre otros, y diferentes enfermedades.

Asimismo, la desnutrición infantil, que experimenta la mayor parte de este segmento poblacional en Guatemala, afectará a estas personas el resto de su vida y sus efectos condicionarán su desempeño personal, social y laboral, entre otros,

Los niños y niñas que hasta los tres años han mantenido retardo en peso y talla, sufren una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad y son más vulnerables a enfermedades diarreicas y respiratorias, que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. (Martín, 2019, p. 8)

Entre las enfermedades que afectan a la primera infancia se encuentran las “las Infecciones Respiratorias Agudas -IRA-, cuyos registros hasta el mes de agosto evidenciaban 850,829 casos, siendo las Niñas las más afectadas, hasta en un 52% del total” (Observatorio de los Derechos de la Niñez, 2022, p. 4). Luego de las enfermedades respiratorias se encuentran las que son

transmitidas por la mala calidad de agua y los alimentos que consumen. El total de afecciones gastrointestinales para este segmento poblacional fue de 209,016 casos, de acuerdo con la misma fuente.

La situación en que vive la población de la primera infancia es producto del desarrollo histórico de una sociedad cuyas autoridades gubernamentales han sido incapaces de otorgarle la importancia a esta etapa de la vida de sus ciudadanos, no se ha tomado conciencia de las consecuencias que esta falta de atención tendrá, no solo para las personas que crecieron desnutridas, sino para la sociedad, que se reflejará en bajos niveles educativos así como en el desempeño laboral.

En Guatemala, los servicios públicos de cuidado y educación inicial tan solo alcanzan al 1.5% de la población entre 0 y 3 años, así como al 25.6% de aquellos entre 4 y 6 años de edad. Esto indica que, para el Estado de Guatemala, al menos 2.7 millones de niñas y niños resultan invisibles. (Molina, 2015, p. 9)

De acuerdo con Molina (2015), los infantes desnutridos presentan una menor probabilidad de insertarse exitosamente en la escuela, se espera que se enrolen con sobriedad, lo cual conduce ineludiblemente a que sus resultados académicos sean bajos y sus habilidades cognitivas menos desarrolladas. Asimismo, los retrasos en la altura de los niños y niñas están vinculados a las capacidades aritméticas y del lenguaje.

(...) según el fondo de las naciones para la infancia, Guatemala aparece en el lugar de los 18 países con mayor prevalencia de retraso en crecimiento moderado y grave entre los niños menores de 5 años, y de 5 de cada niño o niña lo padecen, cifras de la Organización Panamericana de la Salud indica que Guatemala más de 33 niños y niñas nacen con bajo peso ocupando el segundo lugar de Centro América después de Honduras. (Martínez, s.f. párr. 3)

En otro orden de ideas, la tasa de mortalidad infantil que se define, de acuerdo con el portal *Index Mundi* (2020), como: “(...) el número de muertes de bebés menores de un año en un año dado por cada 1,000 nacidos vivos en el mismo año. Esta tasa se usa a menudo como un indicador del nivel de salud en un país” (párr. 1). Ha mostrado una tendencia hacia la baja, pasando de 41.38 muertes por cada 1,000 nacidos en el año 2001 a 21.84 muertes por cada 100 nacidos en el año 2020, de acuerdo con la fuente mencionada, aunque continúa siendo una de las más altas de Centroamérica.

Si esta misma tasa se compara con la de Honduras, otro país centroamericano con altas cifras de mortalidad infantil, se evidencia el problema que representa el sistema de salud guatemalteco para los infantes. Así, para el 2001 la tasa de mortalidad en Honduras fue de 28.93 muertes por cada 1,000 nacidos mientras que para el año 2020 fue de 14.57, la diferencia es ilustrativa.

Tanto las cifras de desnutrición, así como la tasa de mortalidad infantil, responden principalmente, al porcentaje de población bajo el umbral de pobreza y el gasto en salud gubernamental. Para el año 2020 el primero de los indicadores, de acuerdo con el portal *Index Mundi*, el porcentaje de población en pobreza fue del 59.23%, para el año 2000 fue de 60%, en 20 años la población guatemalteca continúa luchando contra la pobreza. Lo mismo ocurre con el porcentaje de gasto en salud que para el año 2009 se situó en 5.7% y para el año 2017 en 5.8%. Estas cifras muestran lo poco que han hecho los gobiernos por mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.

En otro orden de ideas, la cobertura educativa para la primera infancia es deficiente o casi no existe, la cobertura de preprimaria (niños entre cinco y seis años) llegó a 46.8% en el territorio nacional, lo cual se traduce en que únicamente uno de cada dos niños asiste a la escuela, asimismo, el número total de docentes contratados para atender este segmento poblacional es de 30,573 docentes, con lo cual se estima que cada docente atiende a 15 niños (Meneses, 2019).

De acuerdo con las cifras proporcionadas por Meneses (2019) el gobierno de Guatemala invierte en el desarrollo integral de la primera infancia un total de Q. 6.10 quetzales diarios que representa un total anual de Q. 2,226.5 millones de quetzales. Que es insuficiente para brindarle las mínimas condiciones materiales para que los infantes desarrollen adecuadamente sus habilidades, “(...) los procesos de monitoreo, supervisión y acreditación de programas de educación a la primera infancia son incipientes. Según la evidencia, esta carencia impide asegurar la calidad educativa que se brinda a la niñez, en los niveles inicial y preprimario” (Red para la Lectoescritura Inicial de Centroamérica y el Caribe , 2022, p. 1).

Tomando en consideración el índice de capital humano elaborado por el Banco Mundial, que compara los elementos esenciales que forman el capital humano en cada país, está conformado por tres magnitudes: supervivencia (tasa de mortalidad), Escuela (años de escolarización) y Salud (Tasa de supervivencia de adultos y crecimiento saludable de niños menores de cinco años) cuyo rango de medición oscila entre 0 y 1 (Meneses, 2019). Guatemala tiene un puntaje de 0.50, por

ello la institución antes mencionada concluye que “(...) las personas en Guatemala solo alcanzan el 50% de su potencial. Esto sitúa al país en la posición 124 a nivel mundial y como penúltimo en América Latina” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia , 2023, p. 6).

3.2 Inversión en primera infancia.

Antes de iniciar con el análisis del presupuesto asignado para la atención de la primera infancia, en el presupuesto de egresos del gobierno de Guatemala, se estima pertinente presentar algunos comentarios al respecto. En primer lugar, que se estima como el más importante, es el hecho que no existe una institución gubernamental responsable de la atención a este segmento poblacional. En segundo lugar, ante la inexistencia de un ente gubernamental legalmente constituido para la atención a la primera infancia, el presupuesto asignado para su atención se encuentra diseminado en diferentes ministerios, secretarías y programas. Razón por la cual, es difícil establecer con exactitud el monto del presupuesto que se asigna realmente para la atención de la problemática de la primera infancia.

En tercer lugar, que se relaciona directamente con el segundo punto abordado, resulta del hecho que muchos programas gubernamentales están enfocados a la niñez y adolescencia o en todo caso a la niñez en general. Tal es el caso del programa denominado “atención integral a la niñez” que funciona en la Secretaría de Bienestar Social u otro programa que funciona en el Ministerio de Desarrollo social denominado “Transferencias monetarias con énfasis en educación”, entre otros.

Finalmente, de acuerdo con el programa gubernamental denominado “Gran cruzada nacional por la nutrición” aprobado por el Gobierno de Alejandro Giammatei en el año 2022, se focaliza el gasto público para mejorar la salud y nutrición del segmento poblacional de la primera infancia en 10 departamentos y 114 municipios del país, desatendiendo, por ende, a la población de la primera infancia del resto del país, o en todo caso atendiéndola marginalmente.

Los departamentos priorizados son los siguientes: Alta Verapaz, 12 municipios; Chiquimula, 5 municipios; Huehuetenango, 28 municipios; Quiché, 18 municipios; Sololá, 13 municipios; Totonicapán, 8 municipios; Chimaltenango, 7 municipios; San Marcos, 11 municipios; Jalapa, 3 municipios; y Quetzaltenango, 9 municipios (Gobierno de Guatemala, 2020). Es importante resaltar que el departamento de Guatemala no se consideró en la priorización de los departamentos más afectados por la desnutrición.

Para establecer la cantidad del presupuesto asignado a la primera infancia en el año 2023, se realizó investigación documental en los presupuestos de las instituciones que se consideraron pertinentes (tienen dentro de su organización departamentos o secciones que atienden a la primera infancia), sin embargo, las publicaciones consultadas únicamente hacen referencia al presupuesto asignado y ejecutado, en la mayor parte de casos, sin desglosar por renglón específico de gasto. Asimismo, tomando como base el Decreto 57-2008 Ley de Acceso a la Información Pública, se solicitó a 15 instituciones gubernamentales la información acerca de los programas de atención a la primera infancia que funcionan en la institución. Efectivamente se obtuvo información, aunque imprecisa toda vez que no coincidió con la información recabada en los presupuestos institucionales.

Ejemplo de lo anterior se estableció en el programa “bono salud” que funciona en el Ministerio de Desarrollo Social, cuya asignación presupuestaria para el año 2022 ascendió a Q. 179.4 millones, aunque, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia informó que la asignación presupuestaria para ese mismo año de este programa ascendió a Q. 112.1 millones.

En virtud de lo anterior, se buscó una fuente de datos que brindará este tipo de información de manera confiable y que abarcará los programas gubernamentales relacionados con la primera infancia. En este sentido, se identificó como fuente confiable al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, institución que elabora informes trimestrales del monitoreo del “Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional” juntamente con la organización no gubernamental denominada *Save The Children*. Las cifras que sustentan este trabajo provienen del cuarto informe de monitoreo correspondientes al período enero-marzo de 2023.

Es oportuno, previo a iniciar el análisis del presupuesto asignado a la primera infancia, aclarar a que se refiere el concepto de focalización, dado que el gasto público destinado a este segmento poblacional tiene como precepto las acciones derivadas de aquél. El concepto parte del supuesto que para hacer eficiente el gasto público hacia la población más necesitada debe identificarse plenamente cuál será la población objetivo del gasto, a efecto de eliminar las posibles distorsiones beneficiando a personas que no cumplen con las características predeterminadas.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, la focalización:

(...) consiste en identificar los potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado gracias a la entrega de transferencias monetarias de tipo condicionado o no, así como el otorgamiento de bienes o servicios que atienden necesidades básicas. Para ello se recurre a instrumentos que facilitan la identificación con la mayor precisión posible a la población que debe ser atendida. (Raczynski, 1995, p. 221)

Las políticas públicas focalizadas son aquellas que han delimitado la población meta a atender, por lo cual tienen como objetivo primordial beneficiar con exclusividad a los sectores poblacionales que se encuentran por debajo de cierto umbral de pobreza o claramente están en riesgo social (Raczynski, 1995).

La focalización se realiza de acuerdo con tres criterios fundamentales: el primero, toma en consideración la demanda, el segundo la oferta y el tercero considerando determinadas áreas geográficas. Para el criterio de la demanda se consideran los potenciales beneficiarios directos, sean hogares o personas, para el segundo criterio, el de la oferta, se parte de las características de las entidades que ofrecen los beneficios o servicios públicos; y, para el tercer criterio, los hogares que han calificado tomando en cuenta los criterios preestablecidos y que por ende tienen derecho a recibir el bien o subsidio público dentro del área geográfica establecida (Raczynski, 1995).

Si bien la focalización es un procedimiento que trata de asignar los recursos públicos de una manera eficiente no está exenta de errores, tal es el caso de incluir dentro de la población beneficiada a hogares o personas que no califican dentro de los criterios establecidos o en contraposición excluir a personas que cumplen con los requerimientos establecidos, pero no son tomados en cuenta para los beneficios del programa, entre otros errores que puedan cometerse cuando se define la población meta de un beneficio gubernamental (Raczynski, 1995).

Lo anotado con anterioridad, de manera sucinta, presenta los aspectos más relevantes de la focalización, cuyo objeto es brindar una idea general acerca de su significado y alcances, sin pretender ahondar en este basto tema, para lo cual sería necesario realizar una investigación sobre la temática, lo cual trasciende el objeto de este trabajo.

En otro orden de ideas, el presupuesto de ingresos y gastos del gobierno de Guatemala aprobado por el Congreso de la República para el año 2023, de acuerdo con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas, ascendió a Q. 115,443.7 millones de quetzales, cuyo monto es mayor al aprobado para el año 2022 en un 8.67%. De estos recursos, se asignan aproximadamente Q. 6,281.3 millones de quetzales para la atención de la primera infancia.

En la Tabla 2, se presentan los programas que fueron aprobados para ser financiados con el presupuesto gubernamental del año 2023, de acuerdo con las entidades públicas que tienen bajo su responsabilidad la atención de la primera infancia, asimismo, la cantidad de recursos que fueron asignados a cada programa y el porcentaje de ejecución.

Al respecto de la ejecución del presupuesto, es necesario enfatizar que la evaluación del gasto causado por cada institución corresponde al primer trimestre del año 2023, de aquí que los porcentajes de gasto sean bajos.

Tabla 2

Presupuesto gubernamental asignado a programas de atención a la primera infancia. Año 2023, cifras en millones.

Institución/Programa	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Porcentaje
Ministerio de Educación			
Educación escolar de preprimaria	1.7	0.2	11.76
Educación inicial	39.2	1.8	4.59
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	3183.2	870.6	27.35
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social			
Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica	1244.2	208.3	16.74
Prevención de la mortalidad materna y neonatal	558.5	96.1	17.21
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación			
Acceso y disponibilidad alimentaria	505.3	106.2	21.02
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional			
	58.4	12.2	20.89

Asuntos de seguridad alimentaria y nutricional			
Ministerio de Desarrollo Social			
Bono salud vulnerabilidad nutricional	8.0	0.3	4.12
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	203.8	44.8	21.98
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	479.0	57.2	11.94
Total	6281.3	1397.7	22.25

Notas: Fuente: Cuarto informe de monitoreo del presupuesto del POASAN y otras actividades relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, enero marzo 2023, ICEFI, mayo 2023 p. 12.

Es conveniente aclarar que en la tabla 2 se incluyó la asignación presupuestaria del programa denominado “bono salud”, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que no se consideró en la información tabulada presentada por el ICEFI, pero que se tiene evidencia documental proporcionada por este ministerio que efectivamente se está ejecutando.

Si se parte de que el presupuesto de gastos del gobierno de Guatemala asciende a Q. 115,443.7 millones de quetzales y que de este total la cantidad de recursos financieros asignados para la atención de la primera infancia asciende a Q. 6,281.3 millones de quetzales, resulta una tasa porcentual del 5.44% tasa que puede considerarse relativamente alta. No obstante, la situación cambia cuando se compara con el producto interno bruto, que es la medición realizada por la UNICEF.

Para obtener este indicador, gasto en primera infancia con relación al producto interno bruto, se tomaron las cifras del sitio Datosmacro.com, y las previsiones de crecimiento del producto realizadas por el Banco de Guatemala. Asimismo, se utilizaron las cifras de cotización del euro respecto del quetzal a finales del año 2022, también del Banco de Guatemala.

El producto interno bruto para Guatemala en el año 2022 se calculó en € 9,022 Millones de euros, al tipo de cambio vigente al 31 de diciembre de 2022 1 euro vale 8.38 quetzales, el PIB para el año 2022 a precios corrientes ascendió a Q. 756,060.4 millones de quetzales. La tasa de

crecimiento del producto para el año 2023 se estimó en 3.4%. Por tal razón se estima que el PIB proyectado para el año 2023 es de Q. 781,766.5 millones de quetzales.

La razón entre el producto interno bruto y el presupuesto asignado a la primera infancia es del 0.80%, es necesario aclarar que este porcentaje se calculó sobre cifras proyectadas por lo cual puede variar al finalizar el año si el PIB presenta una cifra diferente.

Para contar con datos que permitan comparar el gasto en la primera infancia en Guatemala y destacar si es suficiente o no, se consultó la CEPALSAT, base de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, para establecer cuánto gastan Honduras y El Salvador en la primera infancia. Los porcentajes que ambos países invierten ascienden a 1.6 y 1.0% respectivamente.

Estas cifras permiten evidenciar la poca importancia que la sociedad guatemalteca proporciona a la atención de la primera infancia, toda vez que países con características similares y cuyo producto interno bruto es menor al de Guatemala, invierten un porcentaje mayor de sus recursos, principalmente gubernamentales, en el desarrollo de este segmento poblacional. Un artículo publicado en el diario la Hora confirma lo aseverado anteriormente “El gobierno central invierte al día en promedio Q 9.54 (US\$ 1.23) en cada niña, niño y adolescente” (Menkos, 2021, párr. 4).

Por otro lado, como puede observarse en la tabla 2, los programas de atención a la primera infancia se encuentran diseminados en cinco instituciones gubernamentales y 10 programas, con lo cual el impacto que puede lograrse es muy bajo, ya que cada institución tiene sus propios objetivos, se considera impostergable que el gobierno reúna en una sola instancia los programas y el presupuesto destinados a la primera infancia a efecto de mejorar la cobertura y el impacto en el bienestar de esta población.

Los programas con mayor asignación presupuestaria se encuentran en el Ministerio Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El programa denominado Apoyo para el consumo adecuado de alimentos que funciona en el primero de los ministerios mencionados, tiene la mayor asignación con Q. 3,183.2 millones de quetzales, se espera disminuir la desnutrición crónica y la inseguridad alimentaria en los estudiantes, aunque el impacto en la primera infancia será mínimo:

Para 2023, la cobertura de este programa se amplió a todos los niveles de la educación pública educación inicial a diversificada. Pese a la importancia de su impacto en la primera

infancia, mientras la cobertura de la educación inicial siga siendo tan baja, su efectividad será mínima. (Bran, 2023, p. 25)

Otro aspecto relevante que evidencia la tabla 2 se relaciona con el porcentaje de ejecución presupuestaria, es que, no obstante, la ejecución es a marzo del año 2023, ya se empiezan a perfilar los programas cuyos presupuestos no serán ejecutados en su totalidad. Uno de los programas más importantes lo constituye el que se relaciona con las transferencias monetarias condicionadas, que funciona en el Ministerio de Desarrollo Social, que únicamente ha ejecutado el 11.94%.

Igual comportamiento se observa en el programa educación inicial con un 4.59% similar porcentaje de ejecución presenta el programa “bono salud” con el 4.12%, estos programas son de vital importancia para la primera infancia pues están destinados a reducir la vulnerabilidad nutricional, pero si la ejecución no es efectiva, el impacto del programa sobre el bienestar de esta población será mínima.

De igual manera, el programa destinado a reducir la mortalidad de la niñez y desnutrición crónica sólo presenta una ejecución presupuestaria equivalente al 17.21%, no es necesario destacar la importancia de dicho programa. Mismo comportamiento presenta el programa prevención de la mortalidad materna y neonatal 17.21%.

Es impostergable que las instituciones gubernamentales y, principalmente los ministerios que tienen bajo su responsabilidad estos programas, implementen los mecanismos necesarios para hacer eficiente el gasto y de esta cuenta contribuir efectivamente a mejorar el bienestar de esta población, de lo contrario las asignaciones presupuestarias cuyo destino es la primera infancia no cumplirán con el objetivo trazado por las autoridades.

Otro aspecto que no debe pasarse por alto se relaciona con los recortes presupuestarios a los programas aprobados. Este es el caso de un programa que funciona en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

(...) la reducción más relevante se operó en el programa de Prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica, a cargo del MSPAS (sic), con Q 104.7 millones, donde se sacrificó presupuesto destinado a la dotación de micronutrientes a niñez menor de 5 años, para mujeres en edad fértil y para el monitoreo del crecimiento. Una disminución equivalente a 7.8% del presupuesto aprobado. (Bran, 2023, p. 13)

La reducción del presupuesto de este programa se trasladó al programa de infraestructura en salud, con estos recursos se prevé la construcción de centros de salud, precisamente en los

departamentos en los cuales la desnutrición infantil es mayor: San Marcos, Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz y Chiquimula (Bran, 2023).

Otro aspecto que no debe pasarse por alto se relaciona con la distribución geográfica del presupuesto asignado para atender las necesidades de la primera infancia. Con anterioridad se manifestó que el departamento de Guatemala no se contempló dentro de las prioridades de la “Gran cruzada nacional por la nutrición”, no obstante, es precisamente en este departamento en el cual se concentra el 36.5% del total del presupuesto asignado para atender las necesidades de esta población, que en términos monetarios asciende a Q. 4,068.1 millones de quetzales (Bran, 2023).

Las cifras anteriores evidencian que las autoridades gubernamentales no tienen la voluntad política de atender de forma efectiva la problemática que enfrenta la primera infancia, que principalmente es la desnutrición y la inseguridad alimentaria. Adicionalmente, es una manifestación de la concentración que tiene la administración pública en este departamento, asimismo, que el sistema financiero del gobierno no ha tomado en consideración los lugares en donde efectivamente se necesitan los bienes y servicios públicos (Bran, 2023).

La distribución y ejecución presupuestaria, así como el área geográfica en las cuales se asignan los recursos financieros para atender las necesidades de la primera infancia, demuestran que las acciones gubernamentales carecen de eficiencia y pertinencia para que los beneficios del exiguo gasto público en la primera infancia alcancen un alto nivel de impacto en el bienestar de dicha población.

4 Análisis de la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia

La Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tiene como objetivo general asegurar que las niñas y los niños en Guatemala, desde el momento de la gestación a los seis años de edad, gocen de sus derechos básicos a través de la construcción de un sistema que promueve tanto la atención como su desarrollo integral, en observancia y respeto a la diversidad cultural del país.

Sin embargo, la realidad de los niñas y niños comprendidos en la categoría de la primera infancia, aun enfrentan desafíos significativos para acceder al cumplimiento de derechos especialmente el acceso a salud y nutrición, educación preprimaria, protección contra la violencia, seguridad y estabilidad respecto a la pobreza que afecta negativamente sus capacidades para desarrollar su potencial como niñas y niños.

Según diversas encuestas nacionales, la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento sigue siendo el principal problema nutricional de Guatemala debido a su alta prevalencia. Las consecuencias son tanto inmediatas como a largo plazo, e incluyen un aumento de la morbilidad y la mortalidad, déficit en el desarrollo infantil y el aprendizaje, y una mayor probabilidad de adquirir infecciones y enfermedades no transmisibles. (UNICEF, 2023, p. 19)

La encuesta de línea base de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición -GCNN-determinó que la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años es del 46.0 por ciento. Al analizar la relación entre el desarrollo infantil temprano y el estado nutricional de la primera infancia se obtuvieron resultados acordes con estudios previos que muestran que, en general, los niños y las niñas con desnutrición crónica tienden a mostrar menor desarrollo.

4.1 Enfoque y ámbitos de intervención

Para Moreno (2023) el enfoque es visibilizar a la niñez de la primera infancia para mejorar sus condiciones de vida desde su concepción hasta los seis años, orientados a las etapas de su vida, el enfoque de derechos humanos, la integralidad, niveles significativos de calidad, corresponsabilidad, la socialización del niño y niña en primera infancia y el rol de la comunidad, los procesos de multi e interculturalidad y la equidad de género.

Refiere, Juárez (2023) que en el marco de la atención y protección a la primera infancia, aún prevalece un enfoque tutelar toda vez que los entes garantes no han desarrollado capacidades institucionales y sistémicas reales para impactar en la prevención de la vulnerabilidad de los derechos de la primera infancia. Es una labor reactiva ante las amenazas y vulneraciones.

Por ello, es necesario que una política que se pretende con enfoque de derechos debe poseer ciertas características básicas: universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.

Respecto a los ámbitos de intervención de la política, se destacan los siguientes

- Salud materno-infantil,
- Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Educación inicial y preprimaria: en este tema es preocupante el alto nivel de deserción escolar o la ausencia de cobertura en educación preprimaria.
- Protección-sistema de protección integral

4.2 Objetivos

Entre los objetivos estratégicos de la **Política General de Gobierno 2020-2024**, están: mejorar la calidad de vida de la ciudadanía guatemalteca, especialmente de los grupos más vulnerables y de las familias que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema, por medio de la provisión y facilitación efectiva y oportuna de infraestructura social, priorizada en educación, salud, nutrición y vivienda popular. Entre los objetivos sectoriales, se destaca el mejoramiento del acceso en todos los niveles educativos; la implementación del sistema de protección de derechos de niños y niñas de las familias más vulnerables; la valorización del cuerpo docente y de sus competencias; la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura escolar; y la elaboración de estrategias pedagógicas contextualizadas para la mejora de los logros de aprendizaje en aquellos centros educativos por debajo de la media escolar nacional. (UNESCO, 2020).

Si bien existen importantes avances, aún se observan niveles críticos de desnutrición crónica e importantes retos para garantizar el acceso a servicios de prevención y promoción de la salud, así como a educación inicial y preprimaria y programas de protección social. Estos desafíos se hacen aún más evidentes y complejos en zonas rurales y en comunidades remotas. Una de las barreras importantes en el acceso y la calidad de los servicios, tiene que ver con los deficientes espacios de participación de las niñas, los niños, las familias y las organizaciones no gubernamentales, quienes no solo pueden aportar al mejoramiento de la política sino también con la transformación de imaginarios sociales de una mirada deficitaria de la primera infancia, hacia un reconocimiento de ellos como sujetos de derechos

4.3 Relación de la Política de Protección Integral de la Primera Infancia con la Política de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Guatemala sancionó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA) a través del Decreto 27-2003 y en el título 81. Definición de Políticas, establece que, para los efectos de la presente ley, las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades y asumió la Política Pública de Protección Integral de la Primera Infancia en septiembre de 2010, y la Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el año 2002 y actualizada en el 2018.

La relación principal entre ambas políticas es el marco general derechos humanos de la niñez y de la primera infancia.

Los Objetivos de la PPINA se enmarcan en la Doctrina de Protección en situación Irregular y la convierten en una política de tipo garantista. Y la ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia establece una clasificación de las políticas de protección integral que la Política Pública de Primera Infancia la desarrolla como acciones estratégicas para la implementación de la política.

a) Políticas Sociales Básicas: el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, el pleno goce de sus derechos, que en la PPPINA (Política Pública de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia) y PPPIPI (Política Pública de Protección Integral de la Primera Infancia).

- Asegurar que toda niña y niño cuente con un certificado de nacimiento.
- Garantizar que la niñez y adolescencia tenga acceso a servicios de salud con calidad. Asegurar que la niñez y adolescencia tenga servicios básicos que le permitan tener una vida sana.
- Reducir las tasas de mortalidad y morbilidad.
- Asegurar que la niñez y adolescencia tenga oportunidad de educarse y de acceder a una educación con calidad.
- Lograr que la niñez y adolescencia tenga mayores oportunidades de recreación, deporte y acceso a la cultura.

b) Políticas de Asistencia Social: es el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes, en situaciones extremas de pobreza o en estado de emergencia, el derecho a un nivel de vida adecuado, a través de programas de apoyo y asistencia a la familia

- Asegurar condiciones dignas de subsistencia a la niñez, la adolescencia y sus familias afectadas por extrema pobreza.
- Brindar atención prioritaria a las necesidades de la niñez y adolescencia para garantizar el cumplimiento de sus derechos en situaciones de emergencia y desastres.

c. Políticas de Protección Especial: el conjunto de acciones formuladas por el Estado, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos su recuperación física, psicológica y moral.

- Adoptar medidas de prevención, protección especial y de apoyo a las familias, para atender a la niñez y adolescencia cuyos derechos hayan sido violados o que se encuentre en situación de vulnerabilidad.
- Promover la restitución de sus derechos, su rehabilitación y reinserción familiar y social.
- Proteger a la niñez y adolescencia de la explotación económica y de trabajos peligrosos para su salud, desarrollo físico, espiritual y social, y/o que obstaculicen su educación.
- Promover la rehabilitación y/o persecución penal, según proceda, de los responsables de la violación de los derechos humanos a la niñez y adolescencia.

d. Políticas de Garantías: el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad para garantizar a los niños, niñas y adolescentes sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, las garantías procesales mínimas.

- Asegurar a la niñez y adolescencia vulnerada en sus derechos, que en los procedimientos administrativo y/o judicial a los que estén sujetos, se apliquen las garantías procesales establecidas en la Ley de Protección Integral, se busque la restitución de sus derechos violados y se promueva su reinserción social y familiar
- Asegurar a la adolescencia en conflicto con la ley penal, que en los procedimientos judiciales y/o administrativos a los que estén sujetos, se apliquen las garantías procesales, sanciones socioeducativas acordes a la falta cometida, y se promueva su reinserción social y familiar, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Protección Integral.

e. Políticas de Participación:

- Promover la participación de la niñez y adolescencia y de las organizaciones de la sociedad civil, para asegurar que las instituciones del Estado al realizar esta Política Pública de Protección Integral escuchen y tomen en cuenta su opinión.

Mientras que la (Política Pública de Protección Integral de la Primera Infancia) PPPIPI, declara explícitamente que es una política basada en el Enfoque de Derechos y es parte de la Doctrina de Protección Integral que promueve la Convención de Derechos del Niño.

Ámbito de la ciudadanía: En tanto que las niñas y los niños son portadores de derechos desde el momento mismo de su concepción, el derecho a la vida es un claro ejemplo de ello, se hace necesario desde el enfoque de derechos y en búsqueda de la garantía de su desarrollo social integral promoviendo la capacidad de madres y padres de familia para promover el interés superior de las niñas y los niños primordialmente en aquellos casos de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad y riesgo.

4.4 Las Comisiones Municipales de Atención a la Primera Infancia

En el marco de las competencias la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, las divide en la importancia de la formulación y ejecución de las políticas. El artículo 83. Formulación de políticas, señala que:

La formulación de políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, corresponde a nivel nacional, a la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia y a nivel municipal a la Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia y la ejecución de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia será la responsabilidad de los diferentes organismos a quien corresponda según la materia. (Congreso de la República de Guatemala, 2003)

El desarrollo de la primera infancia requiere de una intervención integral en el ámbito comunal, municipal, departamental y nacional; adecuando modelos de atención que tomen en cuenta la realidad multiétnica, multicultural y plurilingüe del país. Cuando se refiere el rol que les corresponde a las oficinas municipales hace falta un enfoque holístico para poder trabajar con esta población que debe de ser la población meta para tener un futuro mejor. Esta atención debe abarcar áreas clave del desarrollo como lo son la salud, nutrición, aprendizaje temprano, seguridad y protección.

En Guatemala, los esfuerzos destinados a la primera infancia incluyen distintas acciones vinculadas a objetivos de política, entre las que se destacan la educación preprimaria, los programas de salud, especialmente materno-infantil y las iniciativas desarrolladas en el ámbito de la nutrición y alimentación.

4.5 Política de Desarrollo de la Primera Infancia

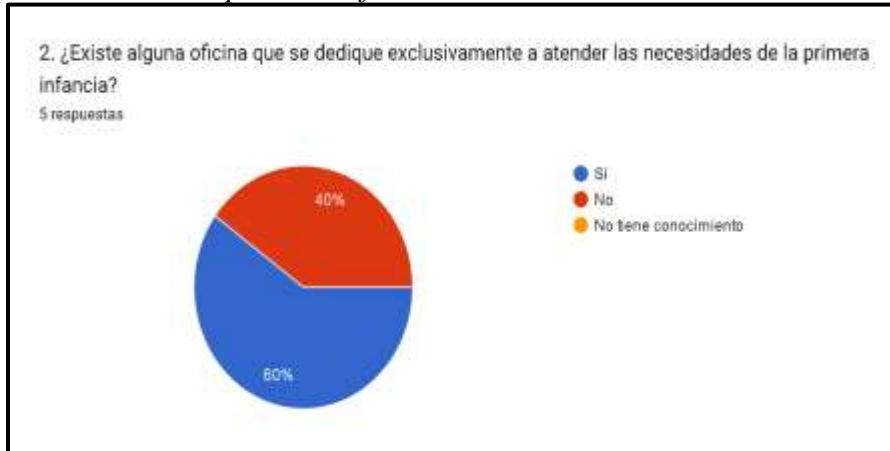
La política de primera infancia es el instrumento de compromiso que Guatemala, asume con las niñas y niños, reconociéndolos como sujetos sociales, con pleno goce de sus derechos inalienables y desde un lugar privilegiado en la agenda del Estado.

Las políticas públicas municipales deben estar enfocadas a trabajar, desarrollar y fortalecer todas las áreas básicas y aprendizajes de estos niños, en la etapa de la primera infancia como también la educación hacia los progenitores en función de la crianza y de la buena relación familiar que pueda existir un mejor futuro y para la sociedad en general (Ruano, 2023).

Las oficinas de la niñez y adolescencia actualmente son las encargadas de la atención de la problemática que presenta la primera infancia y de manera particular ha tenido los siguientes efectos en el ámbito municipal. Según Juárez (2023):

- Cambios en la regulación y estructura orgánica de las municipalidades, creando las Oficinas Municipales de Protección
- Cambios presupuestarios.
- Ampliación de la visión de niñez y de la conformación de equipos multidisciplinarios de atención.
- Ampliación programática de la proyección social de las municipalidades.
- Apertura y fortalecimiento de alianzas interinstitucionales con entes afines del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia.

Figura 1
Oficinas para atender a la primera infancia



Nota: Fuente: Trabajo de campo. Año 2023.

La atención a la primera infancia involucra a varias instituciones y organizaciones que trabajan o deben trabajar en conjunto para garantizar el bienestar y desarrollo de los niños y niñas de cero a seis años de edad.

En la visita realizada a las municipalidades de los municipios de Chimaltenango, se observó que no existen oficinas específicas para atender los problemas y necesidades de la primera infancia, aunque el 60% de los funcionarios entrevistados respondieron que, sí existen dichas oficinas, lo cual es contradictorio, ya que en la realidad las instancias municipales existentes atienden en general a la niñez y adolescencia, dentro de la que se atiende a la población de la primera infancia.

La Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia no cuenta con registros de acceso público en su página web, tampoco de los informes que envía a la Comisión del Menor y la Familia del Congreso. Al ser requerida para este propósito de la investigación, no se tuvo acceso a la información.

No solo no existen Oficinas o en su defecto Comisiones para la Atención de la Primera Infancia, sino que además el proceso de Descentralización del Estado (Ley y política de descentralización del Estado) no logra aun el compromiso y responsabilidad de los gobiernos municipales para la inversión en servicios básicos para la población, principalmente agua segura lo que contribuiría fuertemente a la reducción de la mortalidad infantil y principalmente la morbilidad generada por la falta de saneamiento básico y acceso a agua segura en las comunidades rurales

Luego en las estrategias de Intervención de la PPPINA se ve claramente que se considera a la niñez en general y no se atiende, ni alude a la niñez de la Primera Infancia y esa exclusión por no mención afecta y contribuye a que la Primera Infancia no tenga la atención necesaria desde el Estado:

Por ejemplo, en Educación, no se lee en ninguna parte la Educación inicial que atendería a la segunda fase de la Primera Infancia todo el énfasis es a partir de la educación primaria: para que todos los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria, de buena calidad y que la concluyan, se requiere que el Estado incremente el gasto público en educación haga un uso más eficiente de los recursos, un gasto más equitativo en los diversos sectores; amplíe la cobertura, número de escuelas y plazas de maestros; invierta en la construcción de escuelas y aulas, promueva el uso intensivo de la infraestructura ya existente implementando dos jornadas diarias en los edificios escolares; dote de mobiliario, textos y capacitación a los docentes; becas y bolsas de estudio, desayunos y refacciones escolares; así como el impulso de programas de primaria acelerada para niños y niñas en sobreedad.

4.6 Protección a la primera infancia

La protección a la primera infancia está constituida por el conjunto de políticas, programas y acciones dirigidas a garantizar el bienestar y el desarrollo saludable de los niños y las niñas desde la gestación hasta los primeros años de vida, generalmente hasta los seis años de edad. Este enfoque se basa en la premisa de que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social de una persona y tiene impacto en la vida futura. La protección a la primera infancia abarca varios aspectos entre los cuales está:

Salud: porque se debe garantizar un equitativo acceso a los servicios de salud integral e integrada y de calidad, prevención de la enfermedad, recuperación y rehabilitación basada en el enfoque de derechos, enfoque de género y pertinencia cultural, por medio de una efectiva coordinación intra e interinstitucional y multisectorial

La salud comprende una serie de indicadores entre los cuales están la esperanza de vida, mortalidad, relación talla-peso, vacunación, entre otros. Estos indicadores evidencian las condiciones de vida en las que se encuentra la población guatemalteca, especialmente la niñez y adolescencia.

Según estimaciones realizadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2021), con datos del censo 2018, la mortalidad infantil proyectada para el 2021 es de 33.48 por cada mil nacidos vivos. Asimismo, a nivel departamental, los tres departamentos con mayor estimación de tasa de mortalidad infantil son Jalapa (44.31), Totonicapán (42.99) y Chiquimula (40.29). Y los tres departamentos con menor tasa son Petén, El Progreso y Guatemala. Las principales causas de la mortalidad infantil son neumonía y enfermedades diarreicas agudas, en donde el 54 % de estas enfermedades están asociadas a algún grado de desnutrición.

El retardo en el crecimiento, también conocido como desnutrición crónica, es la condición en la que los niños son mucho más pequeños en estatura a lo esperado para su edad. En Guatemala, de acuerdo con la fuente citada con anterioridad, el 49.8 % de los niños sufre desnutrición crónica, esto es, uno de cada dos niños, posicionando al país en el primer lugar en América Latina y el sexto en el mundo en cuanto a desnutrición infantil.

Asimismo, los embarazos en adolescentes tienen repercusiones tanto en la salud como en el bienestar emocional, educación y productividad futura de las adolescentes. Además, los embarazos en niñas y adolescentes se encuentran asociados con una mayor probabilidad de mortalidad materna, posibles complicaciones durante el parto, en especial en las edades de 10 a 14 años. También tienen consecuencias en la salud de los recién nacidos, tales como bajo peso al nacer y nacimientos prematuros.

Respecto a la Seguridad Alimentaria y Nutricional se debe reducir el riesgo de inseguridad alimentaria, nutricional y la desnutrición crónica, atendiendo a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuyas intervenciones estén en correspondencia con equidad de género y pertinencia cultural.

La alimentación de mala calidad es hoy en día uno de los mayores obstáculos para la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños y niñas. Los riesgos son más graves durante los dos primeros años de vida, cuando una ingesta insuficiente de nutrientes puede causar un daño irreversible en el cuerpo y el cerebro de los niños, que se encuentran en un rápido proceso de crecimiento y desarrollo en su potencial para crecer y aprender durante su infancia. Según UNICEF (2023) citado por la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia:

Los niños que viven en las zonas rurales, en los hogares más pobres y en las regiones desfavorecidas de los países reciben una alimentación menos diversa. Por ejemplo, el porcentaje de niños alimentados con productos mínimamente diversos es casi el doble en las zonas urbanas

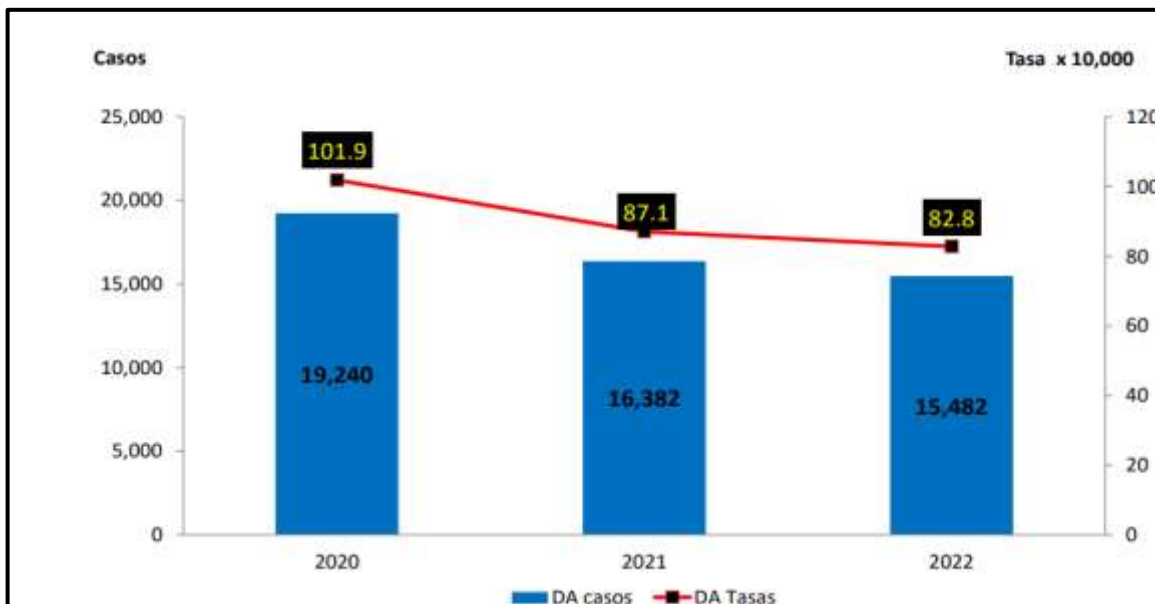
39 % que en las rurales 23%. En Guatemala, donde la pobreza afecta a la mitad de la población, la lucha contra la desnutrición es más importante y urgente, pues el país presenta las tasas más elevadas de América Latina y el Caribe. Más de un millón de niños menores de 5 años sufre desnutrición crónica en Guatemala. (p. 29)

Hasta septiembre del 2022, se registraron 15,482 casos de niños menores de cinco años con desnutrición aguda, según el departamento de epidemiología del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Siendo a mayor proporción de casos, de acuerdo con el grupo etario, en niños de seis meses a menores de dos años, principalmente en el grupo de 12 a 24 meses. De igual forma se muestra una disminución de 5.5 % en los casos reportados con respecto al mismo período del año anterior, de acuerdo al análisis de mortalidad por desnutrición aguda en menores de cinco años del departamento de epidemiología del Ministerio de Salud y Asistencia Social, hasta septiembre del 2022 (Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, 2023).

Tabla 3

Casos de desnutrición aguda en menores de cinco años

Nota: Elaboración propia, con base en información de la Comisión Nacional de Niñez y



Adolescencia

Respecto a la educación inicial y preprimaria: Se debe promover una educación de calidad que propicie el desarrollo integral de las niñas y los niños en los niveles inicial y preprimaria, por

medio de transiciones graduales que partan del contexto familiar hacia escenarios no escolarizados y de éstos a los ámbitos formales.

Acorde a los datos del Informe de avance del Plan Operativo Anual 2022, la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia (2023) describe que según el Ministerio de Educación - MINEDUC- hasta el mes de diciembre, la cobertura educativa total para el nivel preprimario es de 591 mil 675 estudiantes, distribuidos en el nivel preprimario del sistema escolar en idioma español y el nivel preprimario bilingüe.

Tabla 4

Cobertura educativa en el nivel preprimario

Estudiantes del nivel preprimario atendidos en el sistema escolar	476,419
Estudiantes del nivel preprimario bilingüe atendidos en el sistema escolar	115,256

Nota: Fuente: Elaboración propia con base en Informe circunstanciado 2023.

4.7 Sistema de Protección

Desde este sistema se debe reconocer que desde la gestación las niñas y niños son sujetos de derechos, para lo cual se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad de la protección de sus derechos generando condiciones para su desarrollo integral.

Para UNICEF citado por Morlachetti (2018) los sistemas de protección infantil incluyen: (...) un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido.

Asimismo, Morlachetti (2018) indicó en el estudio sobre sistemas de protección infantil, que éste incluía los siguientes componentes:

El conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por la legislación nacional de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. (p. 6)

Tomando en cuenta las definiciones antes descritas se analiza instancias y mecanismos importantes para la protección de la primera infancia.

4.7.1 Participación comunitaria

La participación comunitaria es clave para fortalecer la cohesión social y asegurar que los sistemas de protección respondan a las particularidades culturales y geográficas del país. Se debe reconocer a las niñas y niños como sujetos de derecho, partiendo de su condición de actores sociales, transformadores de su realidad.

Asimismo, es importante promover la participación de las organizaciones para que tomen en cuenta la opinión de los niños y las niñas.

Se debe considerar que se tiene que dar lo básico: la protección alrededor de la primera infancia es uno de los anhelos más grandes que se tiene no solo a nivel local, sino también nivel nacional (Ruano, 2023).

Los factores socioeconómicos de los ambientes en los que crecen los niños también determinan su trayectoria de vida. Los niños que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema son propensos a una mala salud, tienen poca retentiva para aprender y para participar en actividades que son propias de esta etapa. (Meneses, 2019). Situación que determina el desarrollo cognitivo, emocional y social.

4.8 Situación de las Comisiones y Oficinas Municipales de Protección a Niñez, Adolescencia

La Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia -CNNA- se fundamenta en el libro II, disposiciones organizativas, título I, Disposiciones Generales de la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Decreto Ley No. 27-2003, específicamente en los artículos 81 al 89, que se refieren a las definiciones, funciones e instituciones responsables de las políticas de protección integral a la niñez y adolescencia, la que deberá ser a nivel social, económico y jurídico.

Las acciones se realizan mediante la formulación, ejecución y control de las políticas públicas desarrolladas por el Estado con participación de la sociedad civil.

Para los efectos de la observancia la ley de referencia, las políticas de protección integral se definen como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia respectivamente, y para esta investigación se considera la Política Pública de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y la Política Pública de Protección Integral a la Primera Infancia. La CNNA es la instancia rectora en materia de Políticas Públicas a favor de la niñez y adolescencia en Guatemala.

En el ámbito municipal las Oficinas Municipales de Protección de la Niñez y Adolescencia -OMPNA-, son las estructuras paritarias locales y municipales a través de las cuales se impulsará la descentralización de las acciones a favor de la niñez y adolescencia; es a través de estas estructuras de definición de políticas y asignación de recursos que se busca que la autoridad y la toma de decisiones se ubique lo más próximo posible al lugar donde se brindan los servicios y que se democratice el proceso de planificación social por medio de la participación comunitaria.

Las -OMPNA- tienen diferentes funciones en la atención y protección de los derechos de la niñez y adolescencia, así como en primera infancia, para ello deben elaborar diagnósticos de la situación de los derechos de la niñez y adolescencia que determinen las prioridades de acción y desarrollen los programas locales necesarios para responder a la problemática identificada, en articulación con las distintas dependencias del Gobierno Central, los Gobiernos Municipales y la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia-

El que exista institucionalidad en favor de la niñez siempre es favorable, sin embargo, poco se puede hacer si no se logra convencer a los tomadores de decisiones.

Las OMPNA son instancias de las municipalidades del país que se crearon con la finalidad de impulsar acciones articuladas con Organizaciones Gubernamentales, Organizaciones no Gubernamentales y la sociedad civil en la prevención, atención y protección especial de los NNA desde los municipios en materia de prevención de la violencia contra la NNA, acciones que se han venido desarrollando de manera general pero no integral; en la actualidad funcionan como espacios de detección y derivación de casos de violencia contra la NNA; en el caso de la primera infancia, hasta donde se tiene conocimiento, no cuentan con programas específicos de atención a la primera infancia, sino es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el ente que está liderando la mesa temática de Primera infancia en la actualización de la Política Pública de Desarrollo Integral de la primera Infancia donde está ausente la participación de las OMPNA del país. (Moreno, 2023) Las comisiones municipales de niñez y adolescencia tienen la función de, realizar e impulsar políticas públicas en favor de la niñez, sin embargo, no en todos lados hay comisiones municipales de niñez, y el otro tema es que no todos están interesados en políticas públicas porque significa compromiso e inversión, y las municipalidades no se ven vinculadas a los temas de niñez, especialmente de primera infancia, generalmente piensan que esta es una responsabilidad únicamente del gobierno central.

4.9 Necesidades del segmento poblacional de la primera infancia se han dejado de atender en el ámbito municipal

Los niños y las niñas, desde que nacen, necesitan ser aceptados; sentirse amados y respetados; comer, descansar, jugar y aprender; crecer, pensar por cuenta propia y expresarse con libertad, descubrir y preguntar; no recibir golpes, gritos ni castigos. Todo esto los hará crecer más sanos y seguros.

Según Tecú (2023) desde que los niños están en el vientre de la madre, la madre necesita atención especializada, esto es escaso o nulo, en salud, no existe cobertura para atender la salud de los niños, en Guatemala muchos niños de la primera infancia mueren por causas prevenibles, diarreas, problemas respiratorios, entre otros. En educación, muchos niños y niñas no están incluidos en el sistema educativo. Los niños de la primera infancia son víctimas de violencia de parte de los padres, tanto por acción o por omisión. Entre otros ejemplos, la desnutrición tampoco se atiende a nivel municipal, se hacen esfuerzos aislados y desarticulados para atender el problema.

En tanto Juárez (2023) en coincidencia con Tecú, refiere que entre las necesidades de primera infancia que se han dejado de atender están:

- Salud primaria
- Educación temprana accesible y permanente
- Políticas Municipales de prevención y atención primaria de la violencia contra la primera infancia
- Presupuesto específico y especializado para asegurar resultados de impacto.

Para sumar a estas necesidades Moreno (2023) refiere y amplía las siguientes

- Nutrición
- Salud y vacunación
- Estimulación temprana
- Centros infantiles de cuidado integral en apoyo a la madre que trabaja
- Servicios básicos
- Educación inicial
- Desempleo de los padres (afecta la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas)
- Recreación adecuada a la edad
- Promoción de una crianza positiva

- Vivienda segura
- Sistema de protección integral de la niñez de Primera Infancia

4.10 Vacíos o debilidades de la Política de desarrollo integral de la Primera Infancia

Respecto a los vacíos y debilidades de la Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia no se ha entendido que el niño es un sujeto necesidades, que también tiene derechos y esos derechos muchas veces son vulnerados por el simple hecho de ser niños. No se prevé a este niño como el futuro profesional del país, solo se le otorga paliativos para poder subsistir, no se trabajan directamente estas políticas públicas que garanticen sus derechos, y que puedan crecer en un ambiente de bienestar.

Para Tecú (2023) El principal problema de esta política está en el ámbito de la aplicación, de la operativización, ahí hace falta mucho esfuerzo para desarrollar acciones estratégicas que ayuden a abordar la pobreza, la salud, la educación, la estimulación, la recreación, el juego, el esparcimiento, la no discriminación y todos los derechos aplicados a la primera infancia.

Sumado a lo anterior Moreno (2023) aporta situaciones sumamente importantes como el aspecto de presupuesto e inversión pública para la primera infancia, la educación inicial, la situación de discapacidad de niñez de primera infancia, los registros de nacimientos, La niñez indígena y del área rural.

Las debilidades identificadas se pueden fortalecer a través de voluntad política, dotación de recursos financieros e insumos, creación de una entidad gubernamental especializada en el tema de la primera infancia y con equipos multi e interdisciplinarios.

La Política de desarrollo integral de la Primera Infancia responde a los derechos establecidos por la Observación General No. 7 del Comité de Derechos del Niño:

La Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia responde parcialmente al cumplimiento de los derechos humanos de este segmento poblacional establecidos en la Observación General No. 7. La política presenta un diagnóstico sectorial con información estadística bastante general sobre la situación de la Primera Infancia, mientras que la Observación General No. 7 presenta recomendaciones puntuales en materia de los derechos humanos de la niñez de la primera infancia como sujetos de derechos, para establecer resultados.

4.11 Labor que realizan las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia

La niñez y adolescencia en Guatemala, es un sector que afronta necesidades y problemas, y por ende no pueden gozar plenamente de sus derechos. Las comisiones municipales tienen como propósito impulsar procesos participativos que coadyuven a la formación de nuevos actores sociales que trabajen por el respeto pleno de los derechos de la niñez y adolescencia y contribuyan en la implementación de políticas públicas a favor de este sector. Es importante recalcar que con el logro de la organización de las diferentes comisiones y su actuar eficiente, se alcanzarían cambios significativos en el desarrollo y disminución de las violaciones a derechos humanos.

Según la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 85, establece que: Es una organización representativa y protagónica de niñez y adolescencia que promueve y permite las participaciones cívico-ciudadana de niños, niñas y adolescentes a favor del respeto de sus derechos desde el ámbito municipal. Su propósito es impulsar procesos participativos que coadyuven a la formación de nuevos actores sociales que incidan por el respeto pleno de los derechos de la niñez y adolescencia y contribuyan en la implementación de políticas públicas a favor de este sector.

Las acciones administrativas de protección que se deben de realizar en el marco de la atención integral, están encaminadas a garantizar la restitución del ejercicio de los derechos de supervivencia, desarrollo, participación, no discriminación e interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

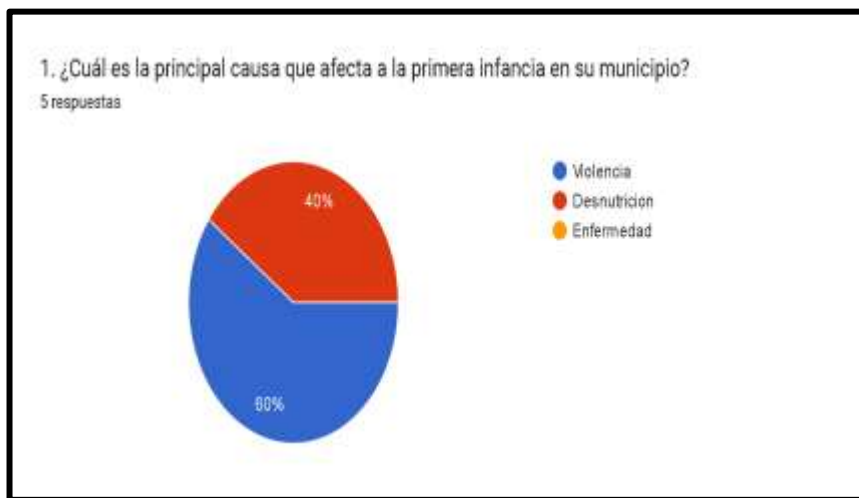
4.12 Actuaciones de la comisión municipal de niñez y adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia

Las comisiones municipales de niñez y adolescencia, están establecidas en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (conocida como Ley PINA), aprobada en 2003, y es la única legislación nacional que actualmente rige con especificidad las obligaciones del Estado hacia la niñez y adolescencia, aunque sin mención alguna hacia la primera infancia. Bajo su garantía, el Estado presentó en 2011 la Política pública para el desarrollo integral de la primera infancia 2010-2020 que hoy día funge tan solo como una sombra a la que se hace mención: ni la coordinación interinstitucional de un eventual sistema de protección integral, ni los esfuerzos de inversión pública incrementales hacia la primera infancia, son palpables como se esperaría. En ese marco se trato de establecer si tienen conocimiento respecto a los problemas que afectan a la

primera infancia en el municipio, y las respuestas son verdaderamente preocupantes porque se visualiza que el Estado no tiene mecanismos para proteger a los niños y niñas de las violencias, de manera que el Estado está en deuda con la población no solo en el abordaje de la violencia sexual, sino en la problemática de la desnutrición, tal como se observa en la gráfica siguiente.

Figura 2

Problemas que afectan a la primera infancia en el municipio



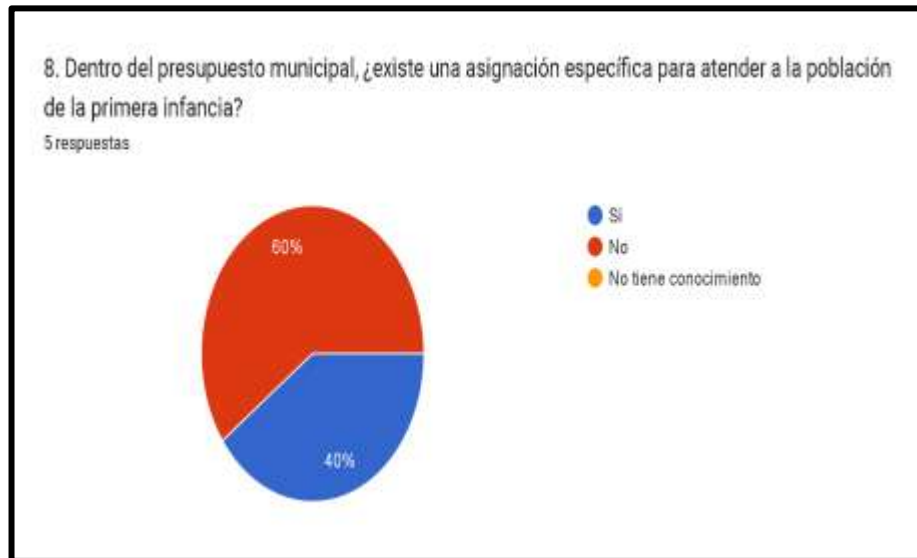
Nota: Fuente: Trabajo de campo. Año 2023.

4.13 Efectividad de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia en la atención y protección integral de la primera infancia

La ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, establece la creación de las Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, como instancia para formular las políticas públicas y la principal función de las Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia –CNNA- es coordinar la acción interinstitucional e intersectorial en la formulación de las políticas y la ejecución de los programas de prevención, atención y defensa de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes –NNA-.

Figura 3

Asignación para atender a la primera infancia



Nota: Fuente: Trabajo de Campo. Año 2023.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a poner fin a la pobreza infantil extrema y a reducir a la mitad la pobreza infantil, medida por los umbrales de pobreza definidos a nivel nacional, para 2030. Además, en virtud de la meta 1.3 de los ODS, los Estados Miembros se comprometieron explícitamente a aumentar la cobertura de la protección social, en particular la de los niños. La ambición expresada en el ODS 1 reconoce el papel de la protección social en la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad infantil. (OIT, 2021).

4.14 Desafíos presentes y futuros que tiene la Política Pública de desarrollo integral de Primera Infancia

A continuación, se presentan algunos desafíos que las y los entrevistados consideran que se deben tener en cuenta para el desarrollo de la primera infancia:

- Velar porque en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se incluyan las asignaciones correspondientes a la Primera Infancia.
- Focalizar los esfuerzos a los más necesitados, y contar con un buen sistema de ejecución y monitoreo, de lo contrario sería otro discurso de política pública.
- Concluir la nueva política pública de desarrollo integral de la primera infancia y que la misma sea aprobada.

- Establecer alianzas estratégicas de protección integral a la primera infancia.
- Que las 340 municipalidades formulen y se comprometan a la implementación de la Política pública para el desarrollo integral de la primera infancia.
- Trasladar las políticas de protección integral formuladas al Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, a los Ministerios y dependencias del Estado, a cada una de las 340 municipales del país, para su incorporación en sus políticas y desarrollo, asimismo a los gobiernos municipales.

5 Propuesta: Pertinencia de las Comisiones municipales en el abordaje de la Primera Infancia, orientada desde el ámbito municipal y con enfoque de Trabajo Social

Para iniciar es importante presentar la siguiente cita: “Cada vez tenemos más evidencia, y cada vez esta evidencia es más rotunda sobre la importancia de invertir en la primera infancia. Para Guatemala, invertir en la primera infancia debe ser una prioridad. Es ético, estratégico, inteligente y costo efectivo (Carrera, 2018).

Para la pertinencia de las comisiones municipales es imprescindible y estratégico el involucramiento de las municipalidades y debe articular con los ministerios, para formular planes concretos con indicadores que permitan medir los resultados, de manera de responder a cada temática de manera estratégica.

La política de desarrollo integral de la primera infancia refiere:

La noción de integralidad que parte de una concepción de sujeto y es transversal a la perspectiva de derechos (indivisibles e interdependientes), la idea de desarrollo y la doctrina de protección, lo que plantea es la necesidad de un abordaje integral desde las políticas de Primera Infancia, que tiene su correlato en la implementación. (UNESCO, 2019, p.14)

La participación de la familia en la atención y educación de la primera infancia es un componente a priori de las políticas, aunque las nociones de participación, familia, y sus implicancias, deben ser objeto de debate fundamentado desde la academia que abarquen diferentes teorías críticas contemporáneas

Las prácticas de organización social y comunitaria de los cuidados no nacen con la implementación de las AEPI, pero son un elemento nuevo a atender en la relación Estado - comunidad.

Este aspecto de las políticas puede convertirse en un elemento dinamizador de la organización y la participación comunitaria, pero, según surge desde los estudios, tiene una contracara en la burocratización y la generación de espacios de poder en las comunidades, que algunas veces complejizan su funcionamiento (Buchely, 2015).

Si bien no es abundante la literatura que existe al respecto, es un elemento importante a tener en cuenta en el diseño e implementación de las políticas de primera infancia, y en la redefinición de lo público y lo privado mediatizado por el rol del Estado.

Llama la atención en esta dimensión que la presencia y el protagonismo de las familias, los niños y las niñas en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas de primera infancia es casi nula, y totalmente inexistente en la discusión sobre institucionalidad y gobernanza. No solo no se habla del protagonismo de los niños, sino que tampoco se los reconoce como actores a este nivel de las políticas.

El Estado de Guatemala contó con una Política pública para el desarrollo integral de la primera infancia (2010-2020); sin embargo, esta se encuentra desfinanciada y con graves problemas de articulación. Por otra parte, no existe legislación específica para el desarrollo de la primera infancia, ni se ha concretado un sistema de protección integral de la primera infancia, niñez y adolescencia que organice, coordine y ejecute las garantías establecidas por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, aprobada desde 2003.

Ruano (2023) directora departamental de la Secretaría de Bienestar Social –SBS, refiere que hace falta monitoreo que responda en totalidad, se hacen como los intentos creo que dentro de ese análisis de llegar a tener un resultado óptimo aunque se pierdan los objetivos verdad hay otras prioridades Y así como ha habido buenas propuestas también ha habido espacios donde no se le ha dado oportunidad para que estas propuestas se desarrolle y por eso van dejando a un lado el enfoque total de lo que es la protección total de un niño o la primera infancia como se ha dicho, yo siempre he pensado que invertir en la niñez es la mejor inversión que puede hacer el Estado. Y sin llegar al Estado lo inicial debe ser en la familia, pero lo que menos hacemos es darles importancia a los niños, porque son niños no son seres pensantes por supuesto que ellos son el futuro, futuro de Guatemala y por ello tenemos que invertir en ellos.

Las intervenciones dirigidas a la primera infancia deben empezar desde la gestación (UNICEF et al, 2015) refieren que deben ser intersectoriales y responder al contexto y a las necesidades de las familias, para poder garantizar a las niñas y niños relaciones positivas y estables

con sus padres y con otros cuidadores; entornos seguros y protectores, acceso a diferentes servicios de salud, nutrición, protección, así como oportunidades de aprendizaje, juego y socialización; y poder asegurar también que las niñas y los niños logren desarrollarse al máximo de su potencial.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) –adoptada por Guatemala, define como obligaciones del Estado garantizar a cada niño sus derechos y libertades civiles, el derecho al bienestar², a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a medidas de protección y reparación para grupos vulnerados. Para hacer efectivos estos derechos, es necesario un cambio en el diseño de las políticas sociales, el cual será inviable si no se hace una fuerte asignación de recursos hacia la niñez.

5.1 Acciones Estratégicas para la Implementación de la Política Pública de Primera Infancia

Para la ejecución de esta política se identificaron 18 instituciones, entre las que se encuentran ministerios de gobierno, secretarías, municipalidades, Consejos de Desarrollo, comisiones presidenciales, universidades, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional. Si bien en el plano nacional se identifican la mayor parte de las instituciones responsables, en el caso de las universidades no se precisa a cuáles se refiere, si bien la Universidad de San Carlos de Guatemala que, por ley, debe participar en este tipo de instancias, ya que el resto de universidades no están obligadas.

En el plano internacional, en la Política Pública de Primera Infancia no se identifica ninguna agencia y organismo de cooperación que se prevé estén anuentes a participar en la ejecución de la misma, no se define cuál será su rol, es decir, no se menciona qué se espera que aporten, ya que pueden coadyuvar en cuanto a recursos humanos y recursos financieros. Esto no se definió con claridad.

En cuanto a la asignación de responsabilidades, si bien se plantean algunas funciones, no se hace mención a una institución supra que será la responsable de la coordinación

² El bienestar hace referencia a la ampliación de las oportunidades reales de la gente, para que puedan alcanzar un estado de plena realización y satisfacción en todos los ámbitos que consideren valiosos (como la salud, la educación, realización laboral, armonía consigo mismo y con el entorno, la alegría de vivir) en el cual logren desarrollar su potencial como seres humanos. Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad para afrontar las políticas sociales. De manera que no es una visión restringida del bienestar que suministra el gobierno, ya que también incluye a la familia, la comunidad, las organizaciones de sociedad civil, entre otros.

interinstitucional para la ejecución del plan estratégico que contiene la política. Las funciones son generales sin especificar qué debe hacer cada una de las allí mencionadas y qué productos se esperan de su participación.

Como sustento a las acciones estratégicas planteadas, se hace alusión a la “Ley PINA” y luego se mencionan cinco tipos de política que están contempladas en la Ley mencionada, no obstante, las medidas mencionadas por cada política no tienen una denominación específica respecto de cuál es el orden jerárquico estratégico, es decir, si son líneas estratégicas, objetivos tácticos u objetivos operativos.

Esta identificación es de suma importancia para efectos de trabajo, pues si son líneas estratégicas deben contener objetivos tácticos y operativos de los cuales no se menciona si algunos ya están siendo ejecutados y en qué institución. El grado de avance de estas acciones planeadas es de suma importancia para evitar duplicidad de funciones en la ejecución de la política de primera infancia.

Las acciones estratégicas inician planteando un “objetivo general” que hace las funciones de la “imagen objetivo” que se quiere alcanzar al finalizar el horizonte del plan (pues no fue formulado un escenario futurible), que fue en el año 2020. Si bien las acciones que se pueden identificar en este objetivo están enfocadas a alcanzar una mejora en la situación de la primera infancia, resalta el hecho que se prevé la “construcción de un sistema que promueve tanto la atención como su desarrollo integral, en observancia y respeto a la diversidad cultural del país” (Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, 2010, p. 31).

Aquí es de vital importancia mencionar que la política presupone la creación de un sistema para la ejecución del plan que aglutine a las instituciones ya identificadas, ya que por ser un plan interinstitucional todas las acciones de la política deben estar coordinadas por un ente supra que controle la gestión y ejecución de los recursos, así como, asignar y evaluar las acciones que deben realizarse por el grupo de instituciones responsables de las acciones programadas.

Si bien se contempla dentro de la política un apartado que se refiere al monitoreo y evaluación de la ejecución del plan, no se deja constancia de qué instancia será la responsable de realizar estas acciones, razón por la cual es sumamente difícil que esta política pueda ser ejecutada, monitoreada y evaluada por carecer de un ente responsable de llevar a cabo estas acciones.

El proceso estratégico plasmado en la política inicia con la definición de cinco áreas de intervención: Salud, Seguridad Alimentaria y Nutricional, Educación Inicial y Preprimaria,

Sistema de Protección y, finalmente, Participación Ciudadana. Cada una de estas áreas de intervención presenta un “objetivo del sector” que hace las veces de un objetivo estratégico, sin embargo, el enunciado no corresponde a la forma de redacción de un objetivo de esta naturaleza, pues se incluye acciones que deben realizarse.

Ejemplo de esta deficiencia se encuentra en el objetivo planteado en el área de salud: “por medio de una efectiva coordinación intra e interinstitucional y multisectorial” y “atendiendo a la población de la Primera Infancia que se encuentre en situación de vulnerabilidad y riesgo (Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, 2010, pp. 31- 32). Los objetivos estratégicos son de suma importancia, ya que definen con claridad qué se pretende lograr durante el horizonte del plan, es decir, qué es lo que verdaderamente importante alcanzar para mejorar la situación inicial, pretenden resolver los problemas que enfrenta la institución en sus áreas de trabajo más importantes. Las acciones forman parte de la planificación operativa y no deben ser incluidas en la planificación de largo plazo.

Luego de presentar los objetivos sectoriales se presentan dos columnas, las cuales contienen los “objetivos estratégicos” y los “objetivos operativos”. Al analizar los objetivos contenidos en ambas columnas se puede establecer que se refieren a acciones por realizar, lo cual es metodológicamente incorrecto, pues cada uno de los objetivos deben estar planteados en función temporal. Lo estratégico es de largo plazo y lo operativo de corto plazo, creando la confusión entre el largo, mediano y corto plazo de las acciones contenidas en el plan.

Lo que se formuló como objetivos estratégicos son en esencia objetivos tácticos, que se formulan para el mediano plazo y en su conjunto deben llevar a alcanzar el objetivo estratégico planteado. De los objetivos tácticos se derivan los objetivos operativos, los cuales deben realizarse durante un año, sin importar que una intervención trascienda este período.

Un aspecto que no debe perderse de vista, se relaciona con el hecho que los objetivos tácticos deben redactarse de tal forma que plasmen con claridad que se espera alcanzar con las actividades programadas. Lo cual conlleva a que el objetivo debe formularse de tal forma que permita saber con claridad cuál será el impacto en la población meta. Por ejemplo, el objetivo de una intervención no debe ser la construcción de una red de agua potable, sino reducir los casos de enfermedades gastrointestinales en la población, derivado de la ingesta de agua de baja calidad o mejorar las condiciones sanitarias de la población meta.

Aparentemente estas diferencias en la redacción de los objetivos (estratégicos, tácticos y operativos), en planificación estratégica no es significativa, lo importante es que se sepa qué se debe hacer, ahora bien, muchas intervenciones, principalmente en Guatemala, se ejecutan, pero no entran en operación, con lo cual no se alcanza el impacto esperado y la población beneficiaria del proyecto continúa sufriendo las consecuencias de las carencias o problemas que generaron la intervención.

Así, se puede construir un sistema domiciliario de agua potable en una comunidad, pero no entra en la fase de operación, las personas continuarán padeciendo enfermedades gastrointestinales, bebiendo agua de baja calidad. Pero en este caso el objetivo de los planificadores se alcanzó: construir un sistema de agua potable.

Por ello, los objetivos de planificación que se encuentran en la política de “Desarrollo Integral de la Primera Infancia” tienden a privilegiar las acciones más que los impactos, con lo cual el impacto que pueda llegar a alcanzar la ejecución de esta política será muy por debajo de las expectativas gubernamentales y, fundamentalmente, de la población a la cual van dirigidas estas acciones, con lo cual es poco probable que la población de cero a seis años experimente mejores niveles de vida.

Ejemplo de lo anteriormente apuntado, se presenta en el planteamiento de los objetivos estratégicos en el área de salud, “Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento ambiental”. Como se evidencia se privilegia la acción “Ampliar Cobertura” no el impacto, que debe ser, por ejemplo, reducir la incidencia de las enfermedades gastrointestinales derivado de la mala calidad del agua.

Dentro del análisis realizado a la política, un aspecto relevante se relaciona con la posibilidad de monitorearla y evaluarla. En este sentido, la estructura que brinda la presentación de las diferentes intervenciones planificadas, no incluye: el origen del financiamiento, las metas, indicadores y responsables de cada una de los objetivos operativos formulados.

La falta de estas herramientas de evaluación hace prácticamente imposible realizar una evaluación objetiva del avance de la política, tanto si fuera evaluada por un equipo del gobierno o un equipo de evaluadores externos, si bien el horizonte de la política está claro no es lo mismo con las diferentes intervenciones planificadas, no se incluye en qué tiempo se prevé que cada intervención esté finalizada.

Adicionalmente, y no menos importante, resulta el hecho que no se define qué instituciones serán las responsables de ejecutar cada acción planificada, con lo cual la política carece de sustento institucional, razón por la cual ninguna institución de las mencionadas como participantes estará obligada a atender cada uno de estos objetivos operativos. Otro efecto del error mencionado, radica en el hecho que cada institución puede emprender unilateralmente algunas acciones contenidas en la política, con lo cual no se estará logrando el impacto que persigue el gobierno en las condiciones de vida de la población meta.

Finalmente, para realizar las acciones previstas en la política es necesario contar con una asignación presupuestaria suficiente, pero, como se puede observarse en el desarrollo de la política, no está contenida en la parte programática un apartado en que abarque el aspecto de financiamiento. Aunque los planificadores asuman que el presupuesto para la ejecución de las acciones será asignado en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, en cada año fiscal, a las instituciones contempladas como responsables en el documento.

Metodológicamente, debió elaborarse un cuadro de origen y destino de los recursos financieros necesarios para la implantación de la política o en su defecto a cada uno de los objetivos tácticos y operativos, estableciendo con claridad su origen, es decir, qué institución es sobre la que recae la obligación de asignar los recursos financieros para las actividades.

La falta de inclusión en la política de los recursos financieros, así como de los responsables, evidencia la falta de apoyo gubernamental para la ejecución de la política de la primera infancia y la condena desde su arranque al fracaso.

5.2 Desafíos presentes y futuros: Política Pública de desarrollo integral de Primera Infancia

Los desafíos que enfrenta la primera infancia son múltiples y multicausales: desde el acceso universal a servicios de salud, nutrición, educación y cuidado de calidad, a la posibilidad de las familias de contar con el tiempo, las herramientas y los recursos suficientes para la crianza y el cuidado, entre otros.

El enfoque de derechos constituye el desafío principal que afecta la primera infancia en Guatemala y requiere un abordaje integral que incorpore todas las dimensiones involucradas.

En relación con los objetivos de la presente investigación el enfoque de derechos en el tema de la primera infancia evidencia la existencia de vacíos y omisiones en el desarrollo de la política de primera infancia y del funcionamiento de las oficinas municipales debido a que el

enfoque de derechos demanda un tratamiento integral que permita la satisfacción de necesidades en las esferas de alimentación, salud, educación, vestido y vivienda en la atención a la primera infancia situación que no se ha logrado comprobar en el desarrollo de la presente investigación.

Por ello, asegurar el ejercicio efectivo de estos derechos requiere, necesariamente, de abordajes integrales en el ámbito familiar, comunitario, municipal, departamental y nacional.

Otro desafío para los que les corresponde gobernar es invertir en políticas, programas, planes y acciones en los diferentes ámbitos y niveles de la administración pública. Es comprender que la inversión en la primera infancia es la oportunidad para el desarrollo del país.

Se requiere avanzar en la institucionalización en el ámbito municipal y llevar a cabo ejercicios de medición de la inversión dirigida a la niñez y la adolescencia y, en particular, a la primera infancia, para contar con información precisa y con base objetiva para fortalecer el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a esta franja de edad.

Importantes son los boletines ¡Contamos! elaborados por UNICEF y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- con el objeto de visibilizar, analizar y promover acciones de inversión pública nacional a favor de los NNA y la primera infancia

Centros de Atención Integral. Brindan educación, nutrición y recreación a niños de las distintas franjas etarias que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Programa de Hogares de Protección, Abrigo y Rehabilitación Familiar. Involucra distintos centros de atención para NNA en situación de calle, víctimas de maltrato físico o psicológico, abuso sexual y abandono, incluyendo los de atención a la niñez migrante.

Subsidios Familiares. Apoyo económico destinado a las familias de NNA en condiciones de vulnerabilidad. Entre ellos, los programas de transferencias condicionadas monetarias y no monetarias con atención a la primera infancia, tales como Mi Bolsa Segura, Mi Bono Seguro, Alimento Seguro, Mi Comedor Seguro, entre otros.

Programa Creciendo Seguro. Busca potencializar las capacidades, habilidades y destrezas de las mujeres contribuyendo a generar mayores ingresos para las familias por medio de la organización y participación comunitaria a través de las Unidades Productivas Solidarias.

Programa de Atención Integral de la Discapacidad. Brinda educación especial a los beneficiarios, el Centro de Atención Especial Alida España de Arana y el Centro Residencial Psiquiátrico Neurológico a Abrigo y Bienestar Integra-ABI.

Plan de Acción del Pacto Hambre Cero. Iniciado en 2012, establece como objetivos la reducción del 10% de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en un plazo de cuatro años, evitar y reducir las muertes por desnutrición aguda mediante acciones de prevención de la desnutrición y la atención en salud en los niños y niñas menores a cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Se organiza a través del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, respondiendo a la planificación de la política pública del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016.

Programa Prevención De La Desnutrición Crónica. Destinado a reducir la desnutrición crónica a través de la dotación de micronutrientes como el ácido fólico y hierro, y la provisión de complementos nutricionales a niños y niñas menores de tres años, mujeres embarazadas y lactantes.

Programa Asuntos de Seguridad Alimentaria. Su objetivo es mejorar las condiciones de salud de la población en relación a la calidad nutricional de la alimentación.

Iniciativa Apoyo para el consumo adecuado de alimentos. Apunta a mejorar la alimentación de las niñas y niños escolarizados, a partir de servicios de alimentación en escuela preprimaria, primaria y comedores escolares. Dentro de este programa presupuestario se desarrolla la iniciativa Bolsa Segura, que consiste en brindar una bolsa de alimentos en forma periódica a familias vulnerables.

Programa Prevención De La Mortalidad Materna y Neonatal. Programas de Prevención y Control De Its, Vih/Sida, Prevención y Control De La Tuberculosis y Prevención y Control De Las Enfermedades Vectoriales. La educación inicial se complementa con el desarrollo de programas no-escolarizados como el Proyecto de Atención Integral al Niño y Niña de 0 a 6 años (PAIN). Políticas de Transferencias Condicionadas. Como el Bono Seguro de Salud y Educación, destinadas a familias con hijos entre 0-15 años y 6-15 años respectivamente.

5.3 Trabajo Social en la atención de la primera infancia en el ámbito municipal

El desarrollo de la primera infancia requiere de una intervención integral en el ámbito familiar, comunal, municipal, departamental y nacional, adecuando modelos de atención que tomen en cuenta la realidad multiétnica, multicultural y plurilingüe del país.

Trabajo social tiene un desempeño fundamental en el apoyo y la mejora del bienestar de la primera infancia, ya que contribuye en el ámbito familiar, grupal y comunitario para el desarrollo humano de habilidades cognitivas, emocionales y sociales.

- El trabajador social en los diferentes niveles de intervención ofrece asesoría y acompañamiento en la definición de la política municipal, en la gestión de aprobación y conducción de la ejecución programática estratégica, atención y acompañamiento en la ejecución de las acciones estratégicas e intervención en servicios integrales de protección y restitución de derechos.
- En intervención profesional como parte de equipos interdisciplinarios especializados en la atención y prestación de servicios.
- En la investigación de la situación social de la primera infancia y evaluación de los resultados de impacto en el desarrollo integral y supervivencia de dicha población.
- Al integrar equipos inter y multidisciplinarios en la atención de la primera infancia como sujetos de derecho.
- Visibilizar y promover a la niñez de la primera infancia.
- Defensa y promoción social de los derechos humanos de la niñez de la primera infancia.

De manera específica en el ámbito de la familia identifica los determinantes sociales y observa los efectos en ella, ya que se deben analizar las interrelaciones en el comportamiento de cada integrante. También se debe considerar el siguiente argumento social: No se puede pensar en la inversión en la primera infancia si no se hace con una mirada prospectiva en las familias. La atención en sí misma de las niñas y los niños no basta. Este acompañamiento que debe iniciar en la familia, debe de retornar ellas. Orientar de mejor manera a los jóvenes hombres y mujeres de hoy, tiene una relación directa con el mejoramiento de las oportunidades de vida de los niños del mañana (UNICEF, 2008).

El ámbito grupal y comunitario está orientado desde el Sistema de Consejos de Desarrollo, la Ley de Descentralización, el Código Municipal, que establecen las formas de organización a manera de lograr un adecuado desarrollo del país en forma progresiva y regulada. Asimismo, es importante tener como marco general orientador del Ley y Política de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y la Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Respecto a la Escuela de Trabajo Social las entrevistadas, consideran que es importante la formación de profesionales desde epistemologías y teorías que orienten el análisis de la realidad

social, así como tener conocimiento de estrategias de intervención en las líneas de política sociales y políticas públicas municipales desde los contextos donde se realizan, asimismo, aportar en la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de primera infancia.

En la Secretaría de Bienestar Social sede departamental, Ruano (2023) describe que en primera infancia cuando se refiere a los centros de atención, se considera qué quién dirige a un centro de atención el perfil es trabajador social o psicólogo para que desde el análisis de contexto y con los fundamentos de la profesión, promuevan la importancia del desarrollo de la primera infancia y brinden orientación a la atención directa de la población.

Refiere la entrevistada, que, si hay funciones específicas desde un modelo de atención, se tiene un programa específico diseñado también por el departamento de primera infancia que va a contemplar todas las áreas básicas de aprendizaje para los niños de cero a seis años, que son los que están en los centros de atención hasta los seis años, porque los niños de siete años llegan a un programa de refuerzo escolar. Asimismo, los niños y niñas si tienen contemplada estimulación temprana, desarrollo del pensamiento lógico, actividades lúdicas, ejercicio de la actividad motora, incluso establecen como parte del fortalecimiento del desarrollo táctico dormir 15 minutos después del almuerzo que es un sueño reparador, es una práctica que ha demostrado que los niños cuando descansan esos 10 o 15 minutos y continúan su rutina después del almuerzo ellos están más atentos. Para esa actividad, ellos ya saben y se duermen después de almuerzo ya han cepillado los dientes, ellos solo se despiertan poco a poco y van renovando sus actividades.

En el ámbito municipal, es complejo porque no hay interés en trabajar programas para la primera infancia, los alcaldes municipales no invierten en esa población a futuro lo que ellos se enfocan en proyectos de obra física. (Ruano, 2023) refieren que la población en los municipios no demanda nada, que atienden tal vez entre 2 y 15 casos en el mes tal vez gente que llega en algún problema el trabajo de ellos es derivar nada más , pero no hacen prevención, concientización de la importancia como estamos hablando es lo que significa esa primera etapa en la vida. Se necesitan profesionales que conozcan la realidad, comprometidos no solo con su con su forma de vida, sino también proyectar a la sociedad. En este sentido en el nivel municipal hace falta enfoques teóricos y de desarrollo de la niñez y adolescencia como una población meta, proponer pues nuevas acciones en beneficio la primera infancia la niñez y adolescencia no solo municipal, sino departamental y a nivel nacional.

5.4 Propuesta para el abordaje de la política pública desarrollo integral de la primera infancia

Las políticas sociales en Guatemala son instrumentos esenciales para enfrentar los desafíos del desarrollo y el bienestar de la población, especialmente en un contexto caracterizado por altos niveles de pobreza y desigualdad y el involucramiento de las municipalidades es estratégico en articulación con los ministerios y secretarías, para elaborar planes concretos e indicadores que permitan medir los resultados, a manera de responder a cada problemática de primera infancia, de manera estratégica que ayude a resolver los problemas que enfrenta la niñez, tales como desnutrición, educación, salud, desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, (Sottoli, 2002) establece que si la política social es entendida principalmente como "política", es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, entonces es de esperar que las transformaciones operadas a ese modelo afecten también a las políticas sociales, de manera que la dimensión política tiene repercusiones en el desarrollo de las mismas.

Además, se debe reconocer que, pese a que la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia establece la creación y fortalecimiento de las estructuras locales y municipales para la definición de políticas públicas, las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural son las estructuras paritarias locales y municipales a través de las cuales se impulsará la descentralización de las acciones a favor de la niñez y adolescencia; es a través de estas estructuras de definición de políticas y asignación de recursos que se busca que la autoridad y la toma de decisiones se ubique lo más próximo posible al lugar donde se brindan los servicios y que se democratice el proceso de planificación social por medio de la participación comunitaria.

Las Corporaciones y Consejos Municipales son otro espacio para la descentralización y desconcentración de las acciones de esta política pública, las comisiones municipales de salud y educación tienen un papel que cumplir en su implementación y por mandato de la Ley de Protección integral las Corporaciones Municipales deberán promover la conformación de las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia, Sin embargo, lo que existen hasta el momento son Oficinas Municipales de Protección de la Niñez y Adolescencia; las comisiones municipales deben llevar a cabo la formulación de políticas municipales y las oficinas municipales

implementan los procesos de protección. Aunque se debe reconocer que no se pueden abstraer de ser garante de derechos y por lo tanto también tienen una función operativa de la protección de derechos a nivel local.

El acceso a bienes y servicios, como las privaciones que afectan la vida de cada niña y niño, son palpables entre sus círculos familiares, comunitarios y sociales más amplios. La alimentación de la familia, el acceso a servicios de salud, la seguridad, la educación de la madre y el padre, la vulnerabilidad frente a cambios climáticos, la condición legal del uso y propiedad de la tierra y el agua, las condiciones de la vivienda, las oportunidades de empleo... Todo, en una interrelación dinámica e inseparable de la organización política, económica y social del Estado, impacta en el bienestar del infante (ICEFI, 2015).

Asimismo, es importante que Trabajo Social promueva:

Elaborar un diagnóstico situacional: realizar un análisis detallado de la situación actual de la primera infancia en términos de salud, educación, nutrición y protección e identificar la principales brechas y desafíos que enfrentan los niños en esta etapa tan importante en el desarrollo de los niños y las niñas

Objetivos estratégicos: Revisión de la concordancia de la definición de los objetivos temáticos respecto de los objetivos estratégicos, las acciones y resultados con los medios de verificación.

- Mejorar los servicios de salud inicial y preescolar.
- Asegurar el acceso universal a la educación inicial y preprimaria.
- Fortalecer los mecanismos de protección contra el abuso y la violencia.
- Promover el desarrollo integral de programas comunitarios y familiares.

Monitoreo y Evaluación: Implementar un verdadero sistema de monitoreo y evaluación para medir el impacto y la efectividad de la política nacional y municipal, que utilice indicadores de desempeño.

Financiamiento y Sostenibilidad: la sostenibilidad de la política se asegura con financiamiento adecuado de los programas de primera infancia. Asimismo, es importante establecer alianzas con organizaciones nacionales e internacionales y del sector privado para el apoyo técnico y financiero.

1. La revisión de cumplimiento de la definición de la política pública en cuanto a la implementación del enfoque de derechos.
2. El principal resultado es contar con políticas públicas para la atención integral de la primera infancia en los municipios, y asignarle presupuesto para implementar acciones.

Conclusiones

La Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2010-2020); se encuentra desfinanciada y con graves problemas de articulación. Por otra parte, no existe legislación específica para el desarrollo de la primera infancia, ni se ha concretado un sistema de protección integral de la primera infancia, niñez y adolescencia que organice, coordine y ejecute las garantías establecidas por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, aprobada desde 2003.

En el plano nacional el país se encuentra en un estado primigenio de atención a la primera infancia en el que se evidencian muchas deficiencias, vacíos, omisiones y hasta negligencia por parte de algunas instituciones y organizaciones que se dedican al tema de primera infancia, tal es el caso del Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud y la Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, entre otros. Asimismo, existen proyectos piloto que no logran una escala suficiente para considerar ampliación de coberturas, como los Centros de Atención Integral Materno Infantil -CAIMI- en el Ministerio de Salud y el Proyecto de Atención Integral al Niño y Niña -PAIN- en el Ministerio de Educación entre otros.

No han sido suficientes los intentos de los diferentes sectores para atender a la primera infancia. La política pública se puede decir que fracasó porque caducó antes de lograr la sinergia institucional deseada y menos aún activar mecanismos efectivos para el desarrollo integral del grupo poblacional que era su objetivo.

Existe la necesidad de contar con sistemas de información sobre la población atendida para analizar desde datos confiables la situación y riesgos que dicho sector de población tiene en el contexto municipal.

Las responsabilidades y funciones del desarrollo de la primera infancia en el ámbito municipal están confiadas a las Oficinas Municipales de Primera Infancia, y no se visibiliza la inversión en el desarrollo integral de primera infancia especialmente en el ámbito municipal.

Referencias

- Comite de Derechos del Niño. (20 de septiembre de 2006). *Observación General No. 7, Comité de los Derechos Niño*.
<http://ww2.oj.gob.gt/cursos/COMPILACION3/docs/Organos/Nino/Generales/OGnino7.pdf>
- Banco Mundial. (2023. parr. 1). Guatemala Panorama General.
- Barrantes, A. (17 de septiembre de 2020). *UNICEF*. ¿Qué efectos provoca una buena atención integral desde la primera infancia?: <https://www.unicef.org/costarica/historias/efectos-buena-atencion-primer-infancia>
- Bran, S. y. (2023). *Cuarto informe de monitoreo del presupuesto del POASAN y otras actividades relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, enero marzo 2023*. Guatemala: ICEFI.
- Carrera, C. (2018). *Impulso de la Primera Infancia*. Retrieved 8 de septiembre de 2023, from <https://www.unicef.org/guatemala/impulso-de-la-primer-infancia>
- CIEN. (2019. p.3). El Sistema Educativo en Guatemala. *El Sistema Educativo en Guatemala*. Guatemala, Guatemala: CIEN.
- Comision Nacional de Niñez y Adolescencia. (febrero de 2023). *Informe Circunstanciado de Actividades y Situación de la Niñez y Adolescencia Guatemalteca, año 2022*. Guatemala.
- Comisión Nacional para la Niñez y Adolescencia, C. (2008. p 11). Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina. *Revista electrónica*, 9.
- Congreso de la República. (4 de junio de 2003). Decreto 27-2003. *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala, Guatemala.
https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_la_ninez_y_adolescencia_guatemala.pdf
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Alianza Estudiantil.
- Corado, B. M. (2019. p. 2). *Atención e inversión en la primera Infancia*. Guatemala, Guatemala: Gran campaña Nacional por la Educación.

Empresarios por la Educación, Dialogo Interamericano. (2019. p. 3). *INFORME DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA*. Guatemala,Guatemala.: Dialogo interamericano.

Gaitan Muñoz, L. (1999). *Bienestar social e infancia: La distribución generacional de los recursos sociales*. Intervención Psicosocial: <https://journals.copmadrid.org/pi/archivos/50641.pdf>

Gobierno de Guatemala. (s/f de septiembre de 2010, p.20). *Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*.
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_guatemala_0754.pdf

Gobierno de Guatemala. (2020). *Gran cruzada nacional por la nutrición*. Guatemala.
<https://tonicaplan.sidesan.org.gt/wp-content/uploads/2021/02/Gran-Cruzada-Nacional-por-la-Nutricion.pdf>

Gobierno de Guatemala. (Abril de 2024). *UNICEF*. Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Guatemala 2024-2044:
<https://www.unicef.org/guatemala/media/7186/file/Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20Desarrollo%20Integral%20de%20la%20Primera%20Infancia%20de%20GuatemalaI%202024-2044%20LOW.pdf.pdf>

Human Right Watch. (11 de agosto de 2022). *Human Right Watch*. Guatemala: Eventos de 2022:
<https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/guatemala>

ICEFI. (agosto de 2015). *Boletín Contamos*.
<https://www.unicef.org/guatemala/media/171/file/Contamos%2018.pdf>

Juárez, C. (octubre de 2023). Entrevista a profundidad.

Let Girls Lead. (mayo de 2018). *riseuptogether.org*. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia: https://riseuptogether.org/wp-content/uploads/2018/05/Policy_Brief_-_2._PINA_Ley_de_proteccion_integral-Guatemala_10.15.pdf

Meneses, B. y. (julio de 2019). *asies.org.gt*. Atención e inversión a la primera infancia:
http://asies.org.gt/pdf/gcne_2_atencion_e_inversion_en_la_primera_infancia.pdf

Meneses, B., & Corado, A. (julio de 2019, p. 2). *Atención e inversión en la Primera Infancia*.
http://asies.org.gt/pdf/gcne_2_atencion_e_inversion_en_la_primera_infancia.pdf

Moreno, G. (septiembre de 2023). Entrevista.

Morlachetti, A. (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe*. UNICEF: www.unicef.org

Narciso, R. (2021). *Atlas Nacional de la Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

ODHA. (2020). *Situación de la niñez en Guatemala en el marco de la pandemia COVID 19*. Guatemala: ODHAG.

ODHA. (2020, p. 9). *Situación de la niñez en Guatemala en el marco de la pandemia COVID 19*. Guatemala: ODHAG.

OEA/OEC. (2010, p.7). *Primera Infancia: Una mirada desde la neuroeducación*. Lima, Peru: CEREBRUM.

Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala . (2006). *Hasta Encontrarte: Niñez desaparecida por el conflicto armado interno en Guatemala* (Cuarta ed.). Guatemala: Impresos.

OIT. (2021). *Informe mundial sobre la situación del trabajo*. Organización Internacional del Trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/publicsec/documents/publication/wcms_842103.pdf

Pavez Soto, I. (2012). *Sociología de la infancia: Las niñas y los niños como actores sociales*. [file:///C:/Users/rcypg/Downloads/oavendanop,+Journal+manager,+27479-92288-1-CE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rcypg/Downloads/oavendanop,+Journal+manager,+27479-92288-1-CE%20(1).pdf)

Raczynski, D. (1995). *Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena*. Santiago: CIEPLAN-UNICEF.

Ruano, A. I. (24 de agosto de 2023). Directora de la Secretaría de Bienestar Social. Chimaltenango. (B. A. Villeda Erazo, Entrevistador)

SICA. (2018 p.2). Panamá.

SITEAL . (Diciembre de 2021). siteal.iiep.unesco.org. Guatemala: Primera Infancia: <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/primera-infancia-pdf/guatemala>

- Sottoli, S. (diciembre de 2002). *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252002000400003
- Tecú, J. (4 de octubre de 2023). Entrevista.
- Treviño, L. &. (18 de marzo de 2020). *Banco Mundial Blogs*. Hogar Sano Hogar: <https://blogs.worldbank.org/es/voces/tres-maneras-de-mejorar-las-condiciones-de-vivienda>
- UNESCO. (2019, p.14). *Políticas públicas de atención y educación de la primera infancia en América Latina: una aproximación al estado del arte de las investigaciones y estudios 2013-2019*. Retrieved 10 de septiembre de 2023, from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375583>
- UNESCO. (2020). *Perfil de Educación*. Retrieved 28 de septiembre de 2023, from <https://siteal.iiep.unesco.org/pais/guatemala>
- UNICEF. (2008). *Panorama Actual de la Primera Infancia en América Latina*.
- UNICEF. (2008). *Panorama Actual de la Primera Infancia en América Latina*.
- UNICEF. (2008). *Panorama Actual de la Primera Infancia en América Latina*.
- UNICEF. (2008, p.10).
- UNICEF. (2008, p.9). *Panorama actual de la Primera Infancia en América Latina*.
- UNICEF. (28 de septiembre de 2021). *Atlas Nacional de la situación de la niñez ya adolescencia en Guatemala*. <https://www.unicef.org/guatemala/media/4226/file/gua-reporte-atlas-2021.pdf>,
- UNICEF. (2023, p. 19). *Desarrollo Integral de la Primera Infancia: Una mirada a Guatemala*. <https://www.unicef.org/guatemala/media/6626/file/Desarrollo>
- UNICEF. (2008, p.12). *Panorama Actual de la Primera Infancia en América Latina*.
- UNICEF-OEI-UNESCO. (diciembre de 2015). *La inversión en la primera infancia en América Latina*. Retrieved 1 de septiembre de 2023, from <https://www.unicef.org/argentina/media/3181/file/Primera%20Infancia%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

University of Minnesota. (20 de septiembre de 2006). *Observación General No. 7*. Comité de Derechos del Niño: <http://hrlibrary.umn.edu/crc/spanish/Sgeneralcomment7.html>