

PROYECTOS

PROYECTO DE LEY

LEY GENERAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

Expediente N.º 20.501

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Considerando:

I Que la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obligan a los Estados a crear medidas especiales para la protección, el cuidado y el resguardo de los niños y las niñas.

II Que la Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989, para reforzar el reconocimiento de la dignidad humana fundamental de la infancia, así como la necesidad de garantizar su protección y desarrollo integral.

III Que la convención introduce un cambio en la concepción social de la infancia, en el tanto niños y niñas deben ser reconocidos como sujetos sociales y ciudadanos con derechos en contextos democráticos. El desarrollo integral, que considera aspectos físicos, psíquicos, afectivos, sociales, cognitivos y espirituales, aparece así como un derecho universal asequible a todos, independientemente de la condición personal o familiar.

IV Que la convención señala que en todas las medidas concernientes a los niños y las niñas, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos deberá atenderse, primordialmente, el interés superior del niño y la niña.

V Que la convención fue aprobada y ratificada por la República de Costa Rica, siendo incorporada a su derecho interno mediante la Ley N.º 7184, Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en La Gaceta N.º 49, de 9 de agosto de 1990.

VI Que la Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo 55, dispone que el niño y la niña, al igual que la madre, tienen derecho a recibir protección especial del Estado.

VII Que el Estado costarricense, como parte de su compromiso jurídico ante la comunidad internacional, por asegurar el respeto, la defensa, la promoción y la protección integral de los derechos de los niños y las niñas promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N.º 7739, publicada en La Gaceta N.º 26, de 6 de febrero de 1998.

VIII Que el Código de la Niñez y la Adolescencia estipula, con absoluta claridad, que será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los niños y las niñas.

IX Que el Estado costarricense debe garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas por medio de políticas públicas y programas destinados a su atención, prevención y defensa, implementados por las instituciones gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

X Que la primera infancia, etapa del desarrollo que abarca desde el nacimiento hasta los 6 u 8 años, es considerada por muchos como el período más significativo en la formación integral de todos los seres humanos.

XI Que la doctrina, entre otros aspectos, señala que durante esta etapa *“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, sensorperceptivas y motoras, que serán la base de toda una vida.”*¹

XII Que el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) ha considerado que lo que ocurre con los niños y las niñas en los primeros años de vida tiene suma importancia tanto para el bienestar inmediato como para el futuro de esta población, ya que si en los primeros años de vida estos niños y niñas reciben el mejor comienzo, probablemente crecerán sanos, desarrollarán capacidades verbales y de aprendizaje, asistirán a la escuela y llevarán una vida productiva y gratificante.²

XIII Que el Comité sobre los Derechos del Niño, en su observación general N.º 7, recomendó: *“A fin de garantizar que los derechos de los niños pequeños se realizan plenamente durante esta fase crucial de sus existencias (y teniendo en cuenta la repercusión que las experiencias en la primera infancia tienen en sus perspectivas a largo plazo), insta a los Estados Partes a que adopten planes estratégicos y generales sobre el desarrollo de la primera infancia desde un marco de derechos y, por consiguiente, aumenten la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y programas de desarrollo de la primera infancia”.*

¹ Anna Lucía Campos. Primera Infancia: Una mirada desde la neuroeducación. pág. 7.

² <https://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/>

XIV Que el desarrollo en la primera infancia es también una inversión en el crecimiento económico. Las pruebas sugieren que cada dólar adicional invertido en programas de desarrollo en la primera infancia de calidad, produce un retorno entre los 6 y 17 dólares.³

XV Que según datos del Censo de Población de 2011, en Costa Rica la población menor de 0-4 años era de 338 717, correspondiente al 7,87% de la población; mientras que el grupo de 5-9 años es de 342 057, que corresponde al 7,95%. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (2011), en el país se registraba un total de 1 327 554 hogares, de los cuales 147 516 (11%) son unipersonales y 1 180 038 tenían dos o más miembros (89%), de los cuales un 25,9% contaban con niños o niñas menores de 6 años.

XVI Que la Red Nacional de Parlamentarios y Exparlamentarios por la Primera Infancia de Costa Rica -como apéndice de la Red Hemisférica de Parlamentarios y Exparlamentarios por la Primera Infancia- fue constituida, en marzo de 2015, con el propósito de crear y consolidar espacios en el ámbito legislativo para el análisis, el estudio y la discusión de políticas encaminadas a fortalecer el desarrollo temprano de la población infantil.

XVII Que en setiembre de 2015 y bajo el acuerdo histórico de 193 países -uno de ellos Costa Rica- la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible*”, como instrumento global que tiene un alcance y una importancia sin precedentes: velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad, donde sea universal el respeto de los derechos humanos sin discriminación.

XVIII Que una de las metas principales del objetivo 4 de la agenda: *Educación de calidad: garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas*, consiste en que los Estados adopten, de forma decidida, acciones y programas para que todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad.

XIX Que, en marzo de 2017, el Patronato Nacional de la Infancia (Pani) presentó la “*Política para la Primera Infancia: 2015-2020*”, cuyo propósito es articular instituciones, recursos y acciones que deben llevarse a cabo para garantizar la atención y protección integral de los niños y las niñas, propósito enmarcado dentro de un tiempo relativamente corto para su plena ejecución y cumplimiento.

XX Que es fundamental contar con una política pública para la primera infancia, que garantice atención y protección integral pero de manera sostenida y

³ <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/04/14/world-bank-group-unicef-urge-greater-investment-in-early-childhood-development>

permanente en el tiempo, no sujeta a la incertidumbre generada por los cambios de administración ni a la visión de corto plazo con que muchas veces se crean y se implementan los programas y planes del gobierno de turno.

XXI Que esta iniciativa de ley pretende que el Estado costarricense, sus instituciones y organismos privados, que operan en beneficio de este sector de la población, cuenten con un marco legal mínimo en el que se establezcan lineamientos generales para la elaboración e implementación de políticas públicas para la primera infancia.

XXII Que con la aprobación de la Ley General para la Primera Infancia se busca, asimismo, posicionar el tema de la primera infancia para promocionar y sensibilizar a la sociedad costarricense sobre la importancia crucial de los primeros años de vida en el desarrollo humano y como factor de progreso y bienestar general.

XXIII Que durante la XXXIII Asamblea General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), celebrada en ciudad de Panamá, en junio de 2017, la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud (foro al que pertenece esta diputada), formuló y aprobó una propuesta de *Ley Marco en Materia de Primera Infancia para Latinoamérica y el Caribe*, cuyo propósito es, precisamente, servir de base e insumo para aquellos países de la región que aún no tienen una legislación específica en esta materia.

XXIV Que la experiencia en derecho comparado muestra cómo, paulatinamente, el tema de la primera infancia ha venido ocupando lugares de privilegio en las agendas públicas de los gobiernos, a través de la promulgación de leyes y políticas orientadas a la protección de este sector, verbigracia: Chile (Ley N.º 20 379, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “*Chile crece contigo*”); Colombia (Ley N.º 1804, por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “*De cero a siempre*”); México (Ley de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y Niños en Primera Infancia en el Distrito Federal) y, Nicaragua, con su política nacional de primera infancia “*Amor por los más chiquitos y chiquitas*”.

XXV Que uno de los más importantes y frecuentemente más técnicos roles de los parlamentos es garantizar que los estándares legislativos ofrezcan la mejor protección posible para los niños y las niñas ante la violencia, el abuso y la explotación. Sin embargo, es claro que las leyes por sí solas no son suficientes para proteger los derechos de la niñez, siendo también esenciales políticas económicas apropiadas, reformas institucionales, capacitación de profesionales, movilización social y la modificación de actitudes y valores sociales; no obstante, la reforma legislativa sigue siendo fundamental para la meta más amplia y coordinada de proteger todos los derechos de los niños y las niñas.⁴

⁴ Unión Interparlamentaria y Unicef. Manual para parlamentarios. Protección de la niñez y la adolescencia. 2008.

Por lo anterior, someto a conocimiento de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY GENERAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

ARTÍCULO 1- Objeto

La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las directrices generales para la formulación e implementación de la política nacional de primera infancia y desarrollo infantil temprano, en lo sucesivo: la política nacional, de manera continua y permanente.

ARTÍCULO 2- Ámbito de aplicación

La política nacional adoptada por medio de la presente ley deberá ser implementada por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo infantil temprano.

ARTÍCULO 3- Población meta

Todo niño y niña en primera infancia gozará de los beneficios de esta ley, sin perjuicio de los contenidos en otras disposiciones legales. Por ello, el Estado, al considerar la política nacional, tomará en cuenta las necesidades y características específicas de esta, así como la protección de la mujer gestante.

ARTÍCULO 4- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entenderá lo siguiente:

Primera infancia: etapa de la niñez que va desde el nacimiento hasta que se cumplen ocho años de edad; período en el que se sientan las bases para el desarrollo ulterior en el que adquieren forma y complejidad las habilidades, capacidades y potencialidades de los niños y las niñas, pues es la etapa en que se establece el mayor número de conexiones cerebrales, habilidades básicas del lenguaje, motricidad, pensamiento simbólico e interacciones sociales y afectivas.

Desarrollo integral: conjunto de acciones, políticas, planes y programas que se dictan y ejecutan desde el Estado, con la participación de la familia y demás actores sociales, a efectos de asegurar el pleno desenvolvimiento y desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño y la niña.

ARTÍCULO 5- Derechos de la primera infancia

Los niños y las niñas en primera infancia gozarán de todos los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política, el Código de la Niñez y la Adolescencia y demás normativa asociada.

De forma específica y no limitativa, los niños y las niñas en primera infancia gozarán de los siguientes derechos:

- a) Ser beneficiarios de políticas, programas y servicios que mediante acciones institucionales otorgue el Estado, con el objeto de promover, respetar, proteger y garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas.
- b) Recibir estimulación para un desarrollo integral en la primera infancia, que les permita conformar de manera óptima su sistema nervioso, a fin de que consigan el máximo de conexiones neuronales como un apoyo para desarrollar al máximo las capacidades cognitivas, físicas, emocionales, sociales, afectivas y lingüísticas.
- c) A desarrollarse físicamente.
- d) A la salud.
- e) A una nutrición adecuada.
- f) A un pleno desarrollo psicosocial.
- g) A ser protegidos y cuidados.
- h) Al descanso, al juego y el esparcimiento, los cuales serán respetados como factores primordiales de su desarrollo y crecimiento, así como a disfrutar de las manifestaciones y actividades culturales y artísticas de su comunidad.
- i) A la integridad física, intelectual, moral, espiritual y social.
- j) A participar, ser consultado, expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y a que dichas opiniones sean tomadas en cuenta, según su edad, madurez y capacidad de discernimiento.
- k) A crecer y desarrollarse en un entorno familiar, saludable, seguro, afectivo y libre de violencia o conductas nocivas.

ARTÍCULO 6- Objetivo de la política nacional

La política nacional tendrá como objetivo la reducción de la pobreza, promoviendo el desarrollo integral de los niños y las niñas en primera infancia y respondiendo a sus necesidades y características específicas, para contribuir al logro de la equidad e inclusión social en el país.

ARTÍCULO 7- Principios rectores

La política nacional deberá regirse, al menos, por los siguientes principios:

- a) Perspectiva familiar: el Estado protegerá y promoverá el bienestar y sano desarrollo de la familia, como lugar de gestación, recepción y crecimiento de la niñez, así como el ámbito privilegiado para su formación.

- b) Interés superior de la niñez: implica dar prioridad al bienestar de los niños y las niñas en su primera infancia, ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio, así como reconocer su vulnerabilidad por la etapa de edad en la que se encuentran y la necesidad de acciones concertadas para su cuidado y atención integral.
- c) Atención integral: conjunto de acciones, a cargo de la familia y supletoriamente del Estado, encaminadas a asegurar que, en cada uno de los ambientes y áreas de desarrollo de la niñez se cuente con las condiciones familiares, humanas, sociales y materiales que permitan el máximo desarrollo de los niños y las niñas.
- d) Equidad e inclusión social: parte del reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos sociales con derechos. A su vez, identifican como función del Estado la construcción de las condiciones sociales básicas que permitan garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos durante la primera infancia o su restitución, cuando hayan sido vulnerados.
- e) Desarrollo focalizado: el Estado, en el diseño de los instrumentos de la política de primera infancia, enfocará los esfuerzos en las áreas que de manera efectiva incidan en un sano desarrollo de la niñez. La focalización se hará teniendo en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios: condiciones de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad social, las brechas sociales y económicas, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural y la pertenencia a grupos étnicos, indígenas o migrantes.
- f) Prioridad: en la asignación de recursos públicos relacionados con la niñez, tendrán preeminencia los programas sociales y servicios públicos para los niños y las niñas en primera infancia.
- g) Corresponsabilidad: para la protección integral de la niñez, la corresponsabilidad significa que tanto el Estado como la familia y la sociedad tienen la responsabilidad conjunta de garantizar los derechos de los niños y las niñas.
- h) Accesibilidad: los mecanismos y las acciones del Estado instrumentados con el fin de facilitar el acceso de los niños y las niñas en primera infancia a los servicios, programas y acciones gubernamentales, ya sea mediante la movilidad operativa-administrativa de estos o mediante la generación de apoyo para facilitar el acceso de las personas a dichos servicios públicos. Lo anterior en función de los recursos financieros, humanos y de infraestructura disponibles.
- i) Protección especial: reconocimiento de la situación particular de los niños y las niñas en primera infancia, quienes tienen diversas necesidades en su desarrollo que obligan a la elaboración de respuestas gubernamentales especiales y políticas públicas específicas, con el objeto de procurar que todos ejerzan sus derechos con equidad y progresividad.

j) Igualdad y no discriminación: las disposiciones de esta ley se aplicarán por igual a todo niño y niña en la primera infancia, sin discriminación alguna fundada por motivos de raza, color, sexo, edad, religión, origen social, condición económica, discapacidad, enfermedad, nacimiento o cualquier otra circunstancia propia, de su padre, madre, representantes legales o personas encargadas.

ARTÍCULO 8- Ejes de la política nacional

La política nacional deberá contener y desarrollar, como mínimo, los siguientes ejes:

a) Desarrollo físico y salud:

- 1) Salud y lactancia materna.
- 2) Promoción de cuidados neonatales.
- 3) Esquema de vacunación completo.
- 4) Servicios médicos a la mujer gestante.
- 5) Prevención de accidentes.
- 6) Desparasitación.
- 7) Detección precoz de alteraciones de crecimiento y desarrollo.
- 8) Control de la niña y el niño sano en primera infancia.
- 9) Detección de malformaciones congénitas.
- 10) Detección precoz de alteraciones auditivas.

b) Nutrición:

- 1) Orientación alimentaria y nutrición.
- 2) Promoción de estilos de vida saludable.
- 3) Fomento de la actividad física.

c) Desarrollo cognitivo-psicosocial:

- 1) Creación de espacios significativos que propicien el desarrollo cognitivo y que potencien la capacidad de aprendizaje.
- 2) Orientación a las familias acerca del desarrollo integral y los derechos de los niños y las niñas.
- 3) Formación de grupos de estimulación temprana.
- 4) Capacitación a las familias, representantes legales o personas encargadas de los niños y las niñas en primera infancia, en la identificación de signos y síntomas de alarma en su desarrollo cognitivo-psicosocial.

d) Protección y cuidado:

- 1) Identificación por medio del Registro Civil.
- 2) Promover la convivencia pacífica y el buen trato en el núcleo familiar y la comunidad.
- 3) Prevención del maltrato, el abuso, el abandono, la negligencia y la explotación sexual.

ARTÍCULO 9- Modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia

Se modifica la Ley N.º 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, de 6 de febrero de 1998, y sus reformas, en las siguientes disposiciones:

a) Se adiciona un nuevo inciso c) al artículo 169; en consecuencia, se corre la numeración de los incisos subsiguientes. El texto es el siguiente:

Artículo 169- Sistema de protección integral de los derechos de la niñez

El sistema de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia estará conformado por las siguientes organizaciones:

[...]

c) La Comisión Nacional para la Primera Infancia.

[...]

b) Se adiciona un nuevo capítulo III al título IV, para la creación de la Comisión Nacional para la Primera Infancia; en consecuencia, se corre la numeración de los artículos y capítulos subsiguientes. El texto es el siguiente:

CAPÍTULO III
COMISIÓN NACIONAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

Artículo 179- Creación

Se crea la Comisión Nacional para la Primera Infancia, adscrita al Poder Ejecutivo, como órgano de coordinación, formulación e implementación de las directrices generales para el establecimiento permanente de políticas públicas en materia de primera infancia y desarrollo infantil temprano.

Artículo 180- Funciones

La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Diseñar, establecer e implementar la política nacional para la primera infancia.
- b) Promover y defender los derechos de la primera infancia.
- c) Coordinar la acción de las distintas entidades que la conforman.
- d) Emitir recomendaciones en el marco de la aplicación de la política nacional para la primera infancia.
- e) Realizar convenios con entidades públicas y organismos privados para el cumplimiento de sus fines.
- f) Asesorar a las distintas entidades públicas y organismos privados en el diseño, el establecimiento y la implementación de políticas públicas, programas y campañas en la materia.
- g) Las demás que se deriven de la presente ley.

Artículo 181- Integración

La Comisión estará integrada de la siguiente manera:

- a) Un representante que tenga a su cargo la atención de la primera infancia en cada uno de los siguientes ministerios: salud, educación pública, cultura y juventud, planificación nacional y política económica.
- b) Un representante que tenga a su cargo la atención de la primera infancia en cada una de las siguientes instituciones: la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu).
- c) Un representante de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.
- d) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de la primera infancia.

Artículo 182- Sujeción a otras normas

La Comisión Nacional para la Primera Infancia estará sujeta a lo dispuesto para el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en los artículos 173 a 175 y 177 de la presente ley, en cuanto a nombramientos y funcionamiento.

Artículo 183- Informe legislativo

La Comisión Nacional para la Primera Infancia deberá rendir, la primera semana de junio, un informe escrito de las labores ante la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa. Los diputados y las diputadas podrán convocar a quien presida dicha Comisión, para la presentación oral del informe.

OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 10- Seguimiento y evaluación

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia evaluará anualmente el funcionamiento de la Comisión Nacional para la Primera Infancia, así como la incidencia y los avances en la formulación e implementación efectiva de la política nacional para la primera infancia.

ARTÍCULO 11- Financiamiento

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como ente rector en materia de niñez y adolescencia, deberá asignar los recursos necesarios para el diseño, el establecimiento y la implementación de la política nacional para la primera infancia. Los fondos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior.

ARTÍCULO 12- Acompañamiento

Los padres, las madres, los tutores y toda persona que tenga bajo su cuidado o resguardo a niños o niñas en primera infancia podrán exigir el cumplimiento de los principios y derechos reconocidos en la presente ley; recibir asistencia, capacitación, educación, asesoramiento y acompañamiento en la tarea de procurar el adecuado desarrollo integral y ser objeto de acciones institucionales por parte del Estado.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

TRANSITORIO ÚNICO- La Comisión Nacional para la Primera Infancia será integrada y entrará en funciones en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la vigencia de esta ley.

Rige a partir de su publicación.

Lorelly Trejos Salas
Diputada

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales.