

CUADERNO 07

Avances en la prevención y atención de los niños víctimas de violencia en el entorno familiar

Vanesa D'Alessandre
Camille Roger
Ximena Hernández
Yamila Sánchez

ISSN 1999-6179 / Agosto 2014



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



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



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

SIPI



unicef 

AVANCES EN LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS NIÑOS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN EL ENTORNO FAMILIAR

INTRODUCCIÓN

La violencia hacia los niños, niñas y adolescentes constituye una de las formas más literales de desprotección. Cuando al maltrato se lo circunscribe al que ocurre en el ámbito de la familia, se pone en jaque a uno de los pilares fundamentales en los que se sostienen los Sistemas de Protección Integral de los Derechos de la Infancia, promovidos desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En nuestras sociedades, la familia es el espacio en que se inicia la vida humana y aquel en que sobre un entramado de lazos intergeneracionales se espera que las personas crezcan y se desarrollen. El espacio familiar es, más allá de las características que asuma su organización interna y composición, el lugar en el que se forman, en alianza con otras instituciones de la sociedad, sujetos capaces de integrarse de manera activa a la vida social.

Desde la perspectiva de las familias, la protección de los derechos de los niños se realiza a través de los vínculos de cuidado que se establecen entre los niños y quienes los cuidan. En este sentido, la producción de vínculos de cuidado es su actividad constitutiva. Estos vínculos se producen a través de la movilización, gestión y organización de los recursos y acciones necesarios para que las personas que dependen de ellas crezcan y se desarrollen.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño reconoce el lugar de la familia cuando establece que esta es *“la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños”* (CRC OG 14 Párr. 59, 2013). El derecho del niño a la vida familiar está protegido por la CIDN en su Artículo 16¹. En virtud de ello, el desarrollo de estrategias para apoyar a las familias en su capacidad de producir vínculos de cuidado es uno de los aspectos fundamentales en los que se sostienen los Sistemas Integrales para la Protección de los Derechos de la Infancia.

Sin embargo sabemos que hay niños que nacen en familias que encuentran dificultades para producir vínculos de cuidado, y algunas en sí mismas constituyen una fuente de vulneración constante de los derechos más elementales de sus

¹ En el artículo 16 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño se establece que *“ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”* y *“el niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques”*. El texto completo de la CIDN puede consultarse en

http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_file_file/convencion_sobre_derechos_nino.pdf

dependientes. Otras, muchas, estructuran y regulan su funcionamiento de tal forma que limitan y dificultan el desarrollo del potencial de los niños y ponen en riesgo el cumplimiento de su derecho a crecer en un entorno protector y sin violencia. Tan expuestos a la violencia están los niños de nuestra región que el Comité Internacional de los Derechos de los Niños señaló en su Observación General N° 13 que ante *“la alarmante magnitud e intensidad de la violencia ejercida contra los niños”* si bien *“la familia es el ámbito privilegiado en la atención, protección del niño y la prevención de la violencia”* cierto es también que *“la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar”* (CRC OG N° 13 Párr. 2 y 3, 2011). Esta situación en sus casos más extremos se traduce en la separación de los niños de su núcleo familiar (CIDN Art. 9).

Aunque no sea posible sostener que la violencia contra los niños en el espacio familiar sea más frecuente ahora que en otros momentos históricos, cierto es que resulta cada vez más intolerable. Esta es una consecuencia directa de concebir a los niños como sujetos de derecho, y la persistencia de prácticas violentas una expresión del trecho que aún resta por recorrer. Cuando las sociedades asumen que las personas tienen derechos, no hay espacio en donde su vulneración sea permisible. El cumplimiento de los derechos de los niños ya no depende de la bondad, disposición o caridad de los adultos que les haya tocado en suerte -ni siquiera si estos adultos son sus padres-, es una obligación de todos. Tener derechos, ser sujeto de derechos, es contar siempre y en todo momento, con la protección y amparo del Estado que asumió el compromiso de garantizar su cumplimiento. Esto implica, en forma inmediata, la redefinición de los límites entre el espacio público y el privado. Y esto sí es novedoso.

La puerta del hogar fue por siglos una frontera infranqueable para el debate público. La familia moderna se conformó desde su origen como el espacio de lo íntimo y los afectos, y en virtud de ello, se replegó sobre sí misma. Los movimientos de mujeres lucharon desde los comienzos contra esta invisibilidad, denunciando que el espacio familiar estaba constituido en torno a relaciones de subordinación de las mujeres a los varones, y que esta característica ponía en riesgo sistemáticamente sus derechos. De este modo dejaron en claro que la familia *“no es una unidad organizativa que actúa como grupo cohesionado a lo largo del tiempo, sino una pequeña colectividad de individuos interdependientes que se mueven a lo largo de su propio curso de vida y cuya dinámica es precisamente la que da forma a la familia como unidad”* (Blanco, 2011).

Afirmar que la familia no es una unidad armónica es destacar que se encuentra conformada por personas con intereses diversos y que las relaciones afectivas y amorosas que las unen no excluye el hecho de que están atravesadas por relaciones de poder. En la dinámica que adquiera esta complejidad de interacciones las

relaciones de dependencia que constituyen a las familias como organización social se transformarán en relaciones de subordinación y sometimiento o, en su reverso, relaciones de protección orientadas a lograr un mayor nivel de autonomía y realización de los derechos de quienes dependen de ella.

Este es un punto crucial para comprender el soporte de la violencia que ocurre al interior de las familias, y las diferencias esenciales que existe entre los individuos que la conforman. Haydee Birgin sostiene que *“la invisibilidad de la violencia solo se explica como correlato de una ciudadanía reducida que niega a las mujeres su carácter de sujeto de derecho. Las relaciones jerárquicas [NA: de subordinación] entre los géneros sostienen la violencia contra la mujer, que también se manifiesta en la desvalorización del trabajo femenino y en la escasa participación de las mujeres en lugares de decisión”* (Birgin, 1999: 88). Por extensión, podemos afirmar que **la existencia e incluso la tolerancia a la violencia ejercida contra los niños en el entorno familiar refleja la persistencia de un modelo de relación en donde los adultos traducen la dependencia constitutiva de los niños en lazos de subordinación, al amparo de sociedades que aún hoy se resisten a posicionar a los niños como sujetos pleno de derechos.**

El propósito de este cuaderno es, a partir de la revisión de las normativas y políticas de algunos países de la región, explorar las diversas respuestas que los Estados latinoamericanos vienen dando a la vulneración del derecho de los niños a vivir en entornos familiares libres de violencia.

En el primer apartado se desarrolla un breve marco conceptual sobre la violencia contra los niños en el entorno familiar, y se presentan algunos resultados de los estudios más recientes en el tiempo orientados al dimensionamiento de esta problemática en la región latinoamericana. En el segundo apartado el foco está puesto en explorar el marco normativo de siete países latinoamericanos para realizar una aproximación al modo en que los Estados latinoamericanos regulan, previenen y actúan en los casos en que los niños sean víctimas de violencia familiar. Por último, en el tercer apartado se realiza una revisión de algunas políticas orientadas a la prevención, protección y asistencia de los niños expuestos a este tipo de violencia.

LA SITUACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS FRENTE A LA VIOLENCIA: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES PARA SU DIMENSIONAMIENTO COMO PROBLEMA SOCIAL

¿A qué se denomina violencia contra los niños? ¿Todas las prácticas violentas son igualmente inadmisibles? ¿Qué dice la Convención Internacional de los Derechos del

Niño al respecto? ¿Cuál es la situación actual de los niños latinoamericanos frente a la violencia que ocurre en el entorno familiar?

En su Artículo 19, la CIDN define a la violencia hacia los niños como “*perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual*”, hace especial hincapié en las violencias que ocurren “*mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo*” (CIDN, Art. 9). Se destaca que “*el Comité siempre ha mantenido la posición de que **toda forma de violencia contra los niños es inaceptable, por leve que sea***” (CRC OG N° 13 párr. 17, 2011). La interpretación del término violencia va más allá del daño físico y/o el daño intencional “*abarca toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual*” (CIDN, Art.19).

Se contemplan diferentes tipos de violencia. Por **violencia física o emocional** se entiende “*el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones*” (OMS, 2003). Cuando la violencia física o emocional se ejerce sobre los niños “*es una forma de violencia que desde las personas adultas se realiza por lo general con la intención de disciplinar, para corregir o cambiar una conducta no deseable y sustituirla por conductas socialmente aceptables y que las personas adultas consideran importantes para el desarrollo de la niñez y la adolescencia*” (Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, 2006: 16).

Por su parte, al **maltrato infantil** se lo define como “*las acciones u omisiones con la intención de hacer un daño inmediato a la persona agredida. La persona agresora concibe el daño como el fin principal de su agresión. Crea un síndrome en la víctima que sobrevive, conocido como síndrome del maltrato infantil. **Se conocen tres formas principales de maltrato infantil: físico, emocional o psicológico y por negligencia o abandono.** Esas formas de maltrato producen lesiones físicas y emocionales indelebles, muerte o cualquier daño severo*” (Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, 2006:16).

La información disponible para dimensionar el maltrato hacia los niños (en todas sus formas) en el ámbito familiar es fragmentada y escasa. A nivel internacional, en el año 2003 la Organización Mundial de la Salud (OMS), desarrolló un estudio sobre la violencia como un problema de salud pública y en el año 2006 la Secretaría General de las Naciones Unidas llevó adelante una investigación sobre todas las formas de

violencias ejercidas sobre los niños, los cuales permitieron realizar una importante aproximación al problema de la violencia contra los niños al interior de las familias. En el año 2013, la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre el tema publicó una *Encuesta mundial sobre la violencia contra los niños*², que constituye la primera evaluación global que se realiza desde 2006 con el objetivo de determinar qué tanto se ha avanzado y cuál es el panorama actual de la protección de la infancia frente a la violencia (SIPI, 2014). A nivel nacional, el dimensionamiento del maltrato infantil toma como base a estudios poblacionales específicos y las denuncias registradas en los servicios sociales, policías, hospitales y servicios de atención de niños y niñas; las cuales se reconoce expresan una muy pequeña parte del problema real.

En relación con la dificultad que conlleva dimensionar la situación de los niños frente a la violencia, el Informe Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe se señala que *“cuantificar la violencia o construir indicadores precisos de magnitud para cada una de sus múltiples manifestaciones presenta dificultades importantes. Algunas fuentes de información son los organismos de seguridad, estadísticas judiciales y las estadísticas de salud, las cuales presentan notables subregistros (...) existen hechos violentos como la violación y la violencia doméstica que rara vez son denunciados, incluso si estos hechos son reconocidos por el sistema legal como crímenes. La falta de denuncia se debe en parte, a la falta de capacidad real -o percibida por la población- que tienen las autoridades competentes para combatir el comportamiento violento y dar protección a las víctimas contra futuras represalias por parte de los agresores”* (Buvinic et al, 2005:327).

Aunque existen pocas encuestas de victimización en la región, las que se han realizado dan cuenta del elevado nivel de subregistro de hechos violentos en las estadísticas oficiales. Rubio (1998) estima que en América Latina la proporción de incidentes violentos que son denunciados se encuentra apenas entre el 15% y el 30% (Rubio en Buvinic et al, 2005). En la misma dirección, la organización Save the Children señala que *“la magnitud de la problemática del maltrato infantil en la mayoría de países de América Latina, no está suficientemente visibilizada. Las estadísticas que describen el maltrato corresponden a fuentes de información parciales puesto que en ningún país existe una información nacional centralizada que dé cuenta de las diferentes intervenciones del conjunto de instituciones públicas o privadas que intervienen con niños víctimas de la violencia”* (Save the Children, 2003:18).

² La Encuesta Mundial sobre la Violencia contra los Niños - Hacia un Mundo sin Violencia se encuentra disponible en inglés en <http://goo.gl/JGVfKu>. El resumen en español se encuentra disponible en <http://goo.gl/ar7RRz>.

Aún sus limitaciones la información disponible permitió poner de relieve que **América Latina además de ser una de las regiones con mayores niveles de desigualdad social del mundo, es aquella en donde la violencia como práctica social se encuentra más extendida.** La violencia afecta particularmente a mujeres, niños y niñas.

El estudio coordinado por el Secretario General de las Naciones Unidas indica que en la región **la violencia intrafamiliar contra los niños se manifiesta principalmente por medio del castigo físico como forma de disciplina, el abuso sexual, el abandono y la explotación económica** (Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, 2006).

Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que *“las estimaciones con las que se cuenta colocan en **alrededor de 6 millones los niños, niñas y adolescentes que sufren de abuso severo en los países de la región, incluyendo el abandono. Por su parte, 80.000 niños, niñas y adolescentes mueren al año como resultado de los abusos cometidos por sus padres-madres**”*. El mismo estudio indica que *“los 7 millones de niños, niñas y adolescentes que deambulan en las calles de los distintos países de la región está vinculada a distintas formas de violencia -abandono, violencia doméstica que los empuja a huir del hogar- y situaciones de explotación económica, entre otras”* (BID,1999).

En Costa Rica, según datos de encuestas realizadas a la población un 32% de las mujeres entrevistadas y un 13% de los hombres han sufrido abusos sexuales durante la niñez⁵; en Nicaragua, el 26% de las mujeres y el 20% de los hombres entrevistados. Por su parte, en una encuesta realizada en Colombia el 42% de las mujeres informó que sus esposos o compañeros castigaban a sus hijos con golpes. Entre un 47% y un 53% de las mujeres consideran que el castigo físico es necesario para la educación de los hijos y lo emplean (Secretaría General de las Naciones Unidas, cca. 2006).

Son muy pocos los países que cuentan con estudios realizados con base a las respuestas de la población infantil. Una encuesta realizada en Chile revela que **el 63% de las niñas y niños chilenos** en octavo grado -según datos de una muestra representativa nacional de 1.533 niños y niñas- **indicó que había experimentado violencia física en su hogar; 34% indicó haber sufrido abuso físico severo. Esto parece indicar que el abuso severo contra niñas y niños es tanto o mayor que el abuso similar contra las mujeres** (Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, 2006:22).

Un estudio reciente realizado en Paraguay señala que **el 61% de los niños, niñas y adolescentes, que participaron en este estudio, reportaron haber sido víctimas de algún tipo de maltrato por parte de sus familiares más cercanos**. El 35% manifestó haber recibido violencia física grave (golpes con objetos, patadas, quemaduras y asfixia), mientras que el 13% de los encuestados dijo haber sido objeto de violencia física leve (nalgadas con la mano y con objetos, cachetadas, tirones de pelo, pellizcos y la obligación de permanecer en posiciones incómodas) y el 13% expresó haber vivido violencia psicológica (insultos, maldiciones, amenazas de abandono, entre otros) (UNICEF et al, 2010).

El **abuso físico recae con mayor frecuencia sobre los niños y las niñas más pequeñas**. El informe de la OMS señala que *"las estimaciones de los homicidios de niños y niñas a nivel mundial indican que los lactantes y menores de cinco años corren un riesgo mayor, con tasas en el grupo de 0 a 4 años de edad que equivalen a más del doble de las observadas en los niños y niñas de 5 a 14 años"*. En la misma línea, el estudio realizado en Paraguay indica que *"más de la mitad (52%) de los niños, niñas y adolescentes, que participaron del estudio, recordaron haber empezado a ser víctimas de maltrato físico antes del ingreso al primer grado escolar, principalmente entre los 3 y 5 años (...) con relación al sexo, los hijos varones reciben mayor maltrato físico grave que las hijas, tanto del padre como de la madre, mientras que las niñas reciben más maltrato psicológico que los varones (...)"* (UNICEF et al, 2010).

De una y otra manera, **estas evidencias ponen de relieve la influencia de los factores culturales en la aplicación del castigo físico hacia los niños, las niñas y adolescentes. El castigo físico está legitimado culturalmente como una forma de aprendizaje³**.

Esta evidencia se refuerza al observar que son muy pocos los países de la región que prohíben explícitamente mediante la ley el castigo físico hacia los niños. Al respecto, la OMS señala que **el castigo físico está relacionado con la idea de que, al producir sufrimiento, los niños y las niñas aprenderán la lección que se quiere ofrecer. Cuando es "moderado", se los considera una forma adecuada de educar, porque permite que los niños perciban claramente quien tiene la autoridad y restringe las conductas críticas o autónomas**. Esta afirmación se refuerza en los estudios nacionales en donde la mayor parte de los niños señala haber recibido castigo por desobedecer a la autoridad de sus padres. Los

³ El castigo físico como forma de aprendizaje constituye un tema preocupante para el comité de los derechos del niño, que lo define como siempre degradante. En su Observación General n°8 (2006) precisamente sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros), el Comité define el castigo "corporal" o "físico" como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. Se asocia a otras formas de castigo (no físicas) igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto "incompatibles con la Convención" (como cuando se humilla, se denigra, se amenaza, se ridiculiza o asusta, etc. (OG n°8, Párr. 11).

límites entre el castigo físico y el maltrato, no son del todo claros y dependerá en mucho de "la conciencia" que tengan los padres, las madres o las personas encargadas de velar por el cuidado de la población menor de 18 años (OMS, 2003).

MARCO NORMATIVO PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA VIOLENCIA EJERCIDA CONTRA LOS NIÑOS EN EL ENTORNO FAMILIAR

El Comité Internacional de los Derechos del Niño señala que *“las características propias de los niños, su situación inicial de dependencia y de desarrollo, su extraordinario potencial humano, así como su vulnerabilidad, son elementos que exigen una mayor (...) protección jurídica (...) contra toda forma de violencia”*. En virtud de ello, **el Comité insta a los Estados que adhieren a los principios de la CIDN a que prohíban de manera explícita los castigos violentos y humillantes** (CRC OG N°8 Párr. 21-22, 2007).

Al respecto, la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño reafirma esta obligación y sostiene que los Estados Partes de la Convención Americana de Derechos Humanos tienen el deber *“de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

En este contexto, el propósito de este apartado es realizar una aproximación al modo en que las legislaciones latinoamericanas expresan y/o recogen estas observaciones. El foco está puesto en las leyes o códigos de la niñez y la adolescencia de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela particularmente en los esfuerzos relacionados con prevenir la violencia a través de la prohibición del castigo físico, la obligación de denunciar los hechos de violencia contra los niños, las medidas de prevención y de protección de los niños, y sanciones en los casos de maltrato.

Tabla 1: Leyes de Protección Integral y Códigos de la Infancia

Costa Rica	Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley n° 7739/98)
Ecuador	Código de la Niñez y la Adolescencia (2002)
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia -LEPINA- (Decreto n°839/09)
Guatemala	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia -PINA- (Decreto n°27/03)
Nicaragua	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley n°287/98)

Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia (Decreto n°73/96)
Paraguay	Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley n°1680/01)

Prohibición del castigo físico

En relación con la prohibición del castigo físico el Comité Internacional de los Derechos de los Niños ha constatado que en muchos casos persisten **“disposiciones jurídicas explícitas en los códigos penal y/o civil (de la familia) que ofrecen a los padres y otros cuidadores una defensa o justificación para el uso de cierto grado de violencia a fin de ‘disciplinar’ a los niños”** (CRC OG N°8 Párr. 31, 2007). En la misma línea, el Estudio de las Naciones Unidas, realizado entre 2003 y 2006, expresa su profunda preocupación por la recurrencia de los adultos al castigo corporal, siempre degradante, como práctica de educación y disciplinamiento de los niños (Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, 2006).

En América latina, son muy pocas las legislaciones que prohíben explícitamente el castigo físico⁴. Entre las correspondientes a los siete países seleccionados para la elaboración de este documento, se destacan los avances realizados en la legislación costarricense y venezolana.

Costa Rica, en su Código de la Niñez y la Adolescencia señala expresamente la abolición del castigo físico contra los niños, niñas y adolescentes. A través de la Ley 8.654, sancionada en el año 2008, Costa Rica modifica su Código de Niñez y Adolescencia de 1998 (Art.24 bis) y subraya que las familias tienen el derecho y la obligación de educar, cuidar, vigilar y disciplinar a sus dependientes pero de ningún modo estas responsabilidades justifican el uso del castigo corporal o trato humillante.

Asimismo, su Código de Niñez y Adolescencia señala que el Estado tiene la responsabilidad, a través del Patronato Nacional de Infancia y el Sistema de Protección Integral de desarrollar políticas públicas orientadas a promover el ejercicio de la autoridad parental respetuosa de la integridad física y la dignidad de las personas menores de edad (Art 24 bis).

Venezuela también prohíbe expresamente el castigo corporal. En el Artículo 32-A de su Código de la Niñez y Adolescencia establece que *“todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al buen trato. Este derecho comprende una*

⁴ Cecilia Anicama, experta de las naciones unidas en violencia contra los niños, en diálogo con el SIPI señala que Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Honduras y Brasil son los únicos países latinoamericanos que cuentan con leyes que prohíben expresamente el castigo físico contra los niños. El texto completo puede consultarse en http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dialogo_anicama_violencia_ninos_familia_v2.pdf.

crianza y educación no violenta, basada en el amor, el afecto, la comprensión mutua, el respeto recíproco y la solidaridad. En consecuencia, se prohíbe cualquier tipo de castigo físico o humillante.” Asimismo, se menciona que el Estado “(...) debe garantizar políticas, programas y medidas de protección dirigidas a la abolición de toda forma de castigo físico o humillante de los niños, niñas y adolescentes”.

En contraste, **Nicaragua, Guatemala o Paraguay constituyen ejemplos de países en donde si bien han avanzado sustantivamente en delimitar y definir el sentido e implicancias del castigo físico hacia los niños, no lo prohíben expresamente.**

Nicaragua, en el artículo N°5 de su Código de la Niñez y la Adolescencia sostiene que “ninguna niña, niño o adolescente, será objeto de (...) discriminación, explotación, traslado ilícito dentro o fuera del país, violencia, abuso o maltrato físico, psíquico y sexual, tratamiento inhumano, aterrador, humillante, opresivo, trato cruel, atentado o negligencia, por acción u omisión a sus derechos y libertades”. **Guatemala y Paraguay** presentan definiciones similares, pero al igual que Nicaragua no avanzan en la prohibición del castigo corporal en el hogar o en las escuelas.

Esta situación trajo aparejada que el Comité de los Derechos del Niño advirtiera con preocupación y en reiteradas ocasiones que el castigo físico forma parte de la cultura de los países y es aceptado socialmente como forma de disciplinamiento. A modo de ejemplo, en la devolución realizada al informe del Estado presentado por Paraguay⁵ se subraya con preocupación que el castigo corporal es considerado “una forma culturalmente aceptada de educación y disciplina familiar” (CRC Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Paraguay, 2010: 9).

En esta línea el Comité señala que “**abordar la aceptación o la tolerancia generalizadas de los castigos corporales de los niños y poner fin a dichas prácticas (...) no sólo es una obligación de los Estados Partes en virtud de la Convención, sino también una estrategia clave para reducir y prevenir toda forma de violencia en las sociedades**” (CRC OG N°8 Parr.3, 2007).

El Salvador es, entre los siete países seleccionados, el más ambiguo en su posicionamiento respecto al castigo corporal. En el Artículo 38 de su Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia afirma que “*las niñas, niños y adolescentes deben ser tratados con respeto a su persona e individualidad y no pueden ser sometidos a castigos corporales, psicológicos o a cualquier otro trato*

⁵ El texto completo de la devolución realizada por el Comité Internacional de los Derechos de los Niños al Estado Paraguayo puede consultarse en el SIPI en <http://www.sipi.siteal.org/pais/444/paraguay>

ofensivo que atente contra su dignidad, sin perjuicio del derecho de la madre y padre de dirigirlos, orientarlos y corregirlos moderada y adecuadamente". Este artículo impulsó al Comité de los Derechos del Niño⁶ a manifestar su preocupación por la extensión y tolerancia social hacia la violencia ejercida contra los niños, niñas y adolescentes en sus familias en este país (CRC Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: El Salvador, 2010: 14-15)

Obligación de denunciar

La normativa vigente de los siete países seleccionados establece la obligación de denunciar aquellas situaciones en la que se sospeche que los niños están siendo víctimas de violencia por parte de los adultos. Al respecto, la normativa hace un llamamiento especialmente al personal del sistema de salud y del sistema educativo.

La normativa ecuatoriana subraya que la obligación de denunciar abarca a *"todas las personas que por su profesión u oficio tengan conocimiento de un hecho que presente características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de que hubiere sido víctima un niño, niña o adolescente"*. Se destaca la celeridad que establece la legislación en tanto se solicita que la denuncia se realice *"durante las veinticuatro horas siguientes de dicho conocimiento ante cualquiera de los fiscales, autoridades judiciales o administrativas competentes, incluida la Defensoría del Pueblo, como entidad garante de los derechos fundamentales"* (Art. N° 72). Por su parte, Costa Rica establece mediante el Artículo N° 188 de su Código, una sanción disciplinaria a los funcionarios públicos que no realizan la denuncia en caso de malos tratos, considerando a esta omisión como falta grave⁷.

Las Leyes de Guatemala y de Nicaragua establecen la obligación de denunciar tanto cuando el maltrato está confirmado, como en caso de sospecha. En el segundo caso, se especifica que *"en el caso de los centros educativos primeramente deberán comunicarlo a sus padres y en caso de reincidencia lo harán a la autoridad pública correspondiente"* (Art. N° 48), mientras que en los otros códigos, la denuncia se debe hacer inmediatamente ante las autoridades correspondientes.

⁶El texto completo de la devolución realizada por el Comité Internacional de los Derechos de los Niños al Estado Paraguay puede consultarse en el SIPI en <http://www.sipi.siteal.org/pais/438/el-salvador>

⁷En su Artículo N° 188 el Código de la Niñez y la Adolescencia (2002) de Ecuador señala que *"las violaciones en que incurran los funcionarios públicos por acción u omisión de las disposiciones contenidas en los artículos 27, 32, 35, 41, 43, 46, 49, 50, 55, 56, 59, 60, 63, 67, 68, 69, 121, 122, y 123 se considerarán faltas graves"*. En el caso de violencia contra los niños, se hace referencia a la violación del Art. 66 *"Denuncia ante el Ministerio de Educación Pública"*, el cual establece una obligación de denuncia *"en casos de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor, que involucren al alumnado como víctima o victimario, o los cometidos en perjuicio del grupo de docentes o administrativos"*.

Medidas preventivas y medidas de protección frente a situaciones de violencia

Los códigos de la infancia o leyes de protección integral suelen proponer **medidas de prevención y protección** en caso de violación de los derechos del niño. Sin embargo, en los siete países considerados son pocas las legislaciones que cuentan con medidas de estas características en caso de violencia ejercida contra los niños. En el caso de **Costa Rica**, cuando se sospecha una situación de violencia intrafamiliar el código precisa que **para acudir a un proceso por vía judicial (competencia de los jueces de familia), debe agotarse primero la vía administrativa** (a cargo del patronato nacional de la infancia) (Art. N° 142). En el Código de Nicaragua, también se menciona medidas administrativas y judiciales, pero el texto precisa que pueden establecerse de manera paralela y complementaria en función del Interés Superior del Niño⁸.

Ecuador y Venezuela promueven explícitamente la implementación de políticas y programas dirigidos a *“la prevención e investigación de los casos de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico y pérdida”* (Ecuador Art. N° 74 Num.2) y *“el juez o jueza debe dictar medidas preventivas de carácter inmediato que sean necesarias para garantizar los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal o la educación de los niños, niñas y adolescentes, cuando exista una amenaza grave e inminente o una violación contra estos derechos y conste prueba que constituya, al menos, una presunción grave de estas circunstancias”* (Venezuela Art. N° 322: Medidas preventivas).

Las **medidas de protección de los niños víctimas de violencia intrafamiliar son escasas**. El código **ecuatoriano** señala en el Título IV “De la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes” que integra medidas de protección como el allanamiento del lugar, la amonestación de agresor, o la prohibición del agresor de acercarse del niño. Otra medida es el seguimiento por parte de los equipos de trabajo social, para verificar la rectificación de las conductas de maltrato (Art. N° 79).

El código **paraguayo**, a su vez, prevé la exclusión del agresor del hogar en caso de violencia doméstica, dejando el establecimiento de esta medida cautelar a discrecionalidad del juez, según su interpretación del Interés Superior del Niño (Art. 165 lite c). Este aspecto se refuerza en el Artículo 191, en donde se establece un

⁸En referencia al Código de la Niñez y la Adolescencia, Capítulo III “De las medidas especiales de protección”

procedimiento específico en caso del maltrato a niños, niñas y adolescentes. En este caso, una vez recibida la denuncia por el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, éste debe “adoptar inmediatamente las medidas cautelares de protección al niño o adolescente” previstas en el Código “sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. La medida de abrigo será la última alternativa”. En este caso, el juez es competente, y no se trata primero de agotar la vía administrativa.

En cambio, la ley **venezolana** señala en su Capítulo III sobre Medidas de Protección la “Separación de la persona que maltrate a un niño, niña o adolescente de su entorno” (Art N° 126 lite. g), siendo Consejo de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes el órgano encargado de dicha protección.

En el caso de **Guatemala** se establece una medida cautelar cuando se presenta una situación muy grave de maltrato o en caso de abuso sexual. En tales circunstancias el Artículo N° 115, permite a la autoridad competente, el retiro del agresor del hogar o la separación de la víctima de su núcleo familiar.

Si bien la ley de **El Salvador** establece medidas de protección administrativas y judiciales éstas son al igual que en el resto de los países seleccionados, acotadas. El Artículo N° 120 se refiere al tratamiento psicológico, al acogimiento de emergencia (casa substituta) y menciona medidas amonestación sin hacer mayores precisiones. Se suma a esta lista “*la declaración de responsabilidad por parte de padre o madre, representante o responsable, asumiendo su responsabilidad en relación con la niña, el niño, o adolescente*”.

Sanciones en caso de violencia

Por lo general, **la normativa consultada revela cierta indefinición en la sanción de la violencia contra los niños ocurrida en el ámbito familiar**. En la mayoría de los casos, las normas remiten directamente al código penal en materia de sanciones o se limitan a algún tipo de multa.

En este contexto se destaca la normativa de **Ecuador y Paraguay** en donde se hace alusión directa a la posibilidad de **suprimir la patria potestad**. En el Artículo N° 113 del Código de Ecuador se menciona que “la patria potestad se pierde por resolución judicial, por uno o ambos progenitores” en casos de “maltrato físico o psicológico, grave o reiterado, del hijo o hija; abuso sexual del hijo o hija”⁹. Paraguay

⁹ Otros casos son: 3. Explotación sexual, laboral o económica del hijo o hija; 4. Interdicción por causa de demencia; 5. Manifiesta falta de interés en mantener con el hijo o hija las relaciones parentales indispensables para su desarrollo integral, por un tiempo superior a seis meses; 6. Incumplimiento grave o reiterado de los deberes que impone la patria potestad; y, 7. Permitir o inducir la mendicidad del hijo o hija.

cuenta con una disposición similar, establecida es su Artículo N° 73 “De la pérdida de la patria potestad”¹⁰.

En síntesis, en una primera aproximación a la normativa de siete países latinoamericanos se puede observar que **todos ellos refieren directamente a la violencia contra los niños ocurrida en el entorno familiar**. Prácticamente todos dedican espacio a definir y clasificar exhaustivamente cuáles son las conductas agrupadas bajo la denominación genérica “violencia intrafamiliar”. En contraste, la **prohibición explícita del castigo físico es una excepción**. Esta ausencia constituye un indicio de la persistencia y tolerancia social de prácticas violentas orientadas al disciplinamiento de los más pequeños.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

El ejercicio de la autoridad del jefe de familia a través de prácticas violentas fue un modelo tolerado e incluso promovido a lo largo de la historia de las familias. Tal como se señaló en la introducción de este documento, esta situación fue impugnada desde el comienzo por los movimientos de mujeres. La visibilización social de la violencia de género es en gran medida el resultado de la ardua y larga lucha de estos movimientos. El estado actual de las intervenciones orientadas a prevenir, proteger y asistir a las víctimas de violencia intrafamiliar es un reflejo fiel de estos esfuerzos.

Actualmente, **en casi todos los países latinoamericanos existen políticas públicas destinadas a proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar y/o doméstica**. Sin embargo, **la gran mayoría de estos planes o programas se enfocan en la violencia de género ejercida por varones adultos hacia las mujeres adultas**. La situación de los niños y niñas víctimas de violencia al interior de las familias es menos visible, y cuando se hace mención a ellos aparecen por lo general como extensión de la violencia sufrida por sus madres.

Frente a este panorama, la **articulación del enfoque de género con el enfoque de derechos** resulta particularmente apropiada para **reforzar la dimensión preventiva** de las políticas contra la violencia intrafamiliar. La **perspectiva de género** permite develar la asimetría de poder entre hombres y mujeres e “*integrar las inquietudes y experiencias tanto de mujeres como de hombres en el diseño, la*

¹⁰ El artículo especifica que la patria potestad se perderá por declaración judicial en los siguientes casos: a) por haber sido condenado por la comisión de un hecho punible en perjuicio de su hijo; b) por haber fracasado el proceso de adaptación a la convivencia, en los casos en que se trate de hijos adoptivos; c) por acciones que causen grave daño físico, psíquico o mental a su hijo, y d) por omisiones que, por su gravedad, pongan a su hijo en estado de abandono y peligro.

implementación, el seguimiento y la evaluación de todas las políticas y los programas” (UNWOMEN, 2011)¹¹.

La asimetría de poder entre géneros es una construcción social que se instala culturalmente desde la infancia. El enfoque de género permite desentrañar los mecanismos que obstaculizan las relaciones igualitarias entre varones y mujeres, entre niños y niñas *“posibilitando el desarrollo integral de ambos géneros sin subordinaciones de unos sobre otros (...) no es lo mismo implementar políticas sociales en general, que hacerlo de acuerdo al grupo de edad y género al que están dirigidos.”* (ACHNU et al, 2011).

A la vez, **el enfoque de derechos** otorga un marco conceptual capaz de **orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas, así como orienta la elaboración del marco normativo.** Como lo señala Abramovich, este marco conceptual contribuye a definir las obligaciones de cada Estado frente a los derechos económicos, sociales y culturales así como frente a los derechos políticos y civiles. No sólo se trata de velar para que no se infrinjan las libertades civiles y políticas, sino realizar acciones positivas a favor del cumplimiento de los derechos (SITEAL, 2009).

En el caso de la lucha contra la **violencia hacia los niños al interior de las familias, no sólo se trata de intervenir en las situaciones de violencia, sino también desplegar un entramado de intervenciones orientadas a la prevención.** Adoptar el enfoque de derechos significa *“cambiar la lógica de elaboración de las políticas públicas, para que el punto de partida no descansa en la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino ante la presencia de sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas”* (SITEAL, 2009: 82).

Por último, del **carácter indivisible e interdependiente de los derechos**, se deriva la necesidad de abordar la violencia contra los niños al interior de las familias en forma interdisciplinaria. Desde esta perspectiva, el cuerpo normativo y las políticas de prevención y atención a los niños expuestos a la violencia familiar se realizan en los hechos a través del **enfoque para la protección integral de sus derechos.**

Por lo dicho, la selección de políticas para la elaboración de este documento obedece a los siguientes criterios. Estas son en primer lugar intervenciones en donde los niños víctimas de violencia al interior de sus familias están mencionados explícitamente. Por otra parte, son políticas vigentes o muy recientes. Por último, se trata de

¹¹ Más información sobre la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas puede consultarse en <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

intervenciones para las cuales se encuentra disponible un cúmulo de información básico e indispensable para su caracterización y análisis.

Tabla 2. Políticas públicas analizadas

País	Breve descripción	Población objetivo	Principal organismo rector
Argentina Programa "las Víctimas contra las Violencias" (2006-Indefinido)	El Programa consiste en la atención a las víctimas de abusos o malos tratos, causados por ejercicio de violencias cualquiera fuese su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos. Se incluye la lucha contra el maltrato, explotación y prostitución infantil	Todos los miembros de la familia	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Chile Programa Chile acoge (2012-2013)	Este programa orienta el diseño, la gestión y la coordinación de las políticas públicas para la erradicación de la violencia intrafamiliar, liderando los procesos que garanticen la prevención de la violencia intrafamiliar, la atención y protección a las víctimas y el adecuado ejercicio y acceso a la justicia. El programa hace especial énfasis en el maltrato y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes.	Todos los miembros de la familia, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos	SERNAM - Servicio Nacional de la Mujer
Ecuador Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2009-Indefinido)	El Plan tiene como objetivo generar políticas y acciones a implementar desde un enfoque intersectorial y multidisciplinario. Cuenta con los 5 ejes estratégicos siguientes: la transformación de patrones socio-culturales; la construcción y fortalecimiento del sistema de protección integral, la implementación del sistema único de registro, el acceso a la justicia, el reforzamiento de la institucionalidad.	Mujeres, niños y adolescentes	No hay un organismo rector único. Un conjunto de Ministerios está a cargo del diseño e implementación de la política.
Guatemala Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PLANNOVI) (2004-2014)	En este plan se enmarcan políticas y acciones para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar, así como de desarrollar campañas a nivel nacional para la sensibilización, concientización y capacitación en temas relacionados a la violencia intrafamiliar.	Todos los miembros de la familia, especialmente las mujeres	CONAPREVI - Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres
Uruguay ¹² Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010)	El objetivo del plan era desarrollar políticas para erradicar la violencia intrafamiliar en Uruguay. Se basaba sobre todo en el desarrollo de contenidos educativos para difundir y promover nociones de equidad, de tolerancia, los derechos humanos, etc. en las escuelas, universidades, centros culturales, etc.	Todos los miembros de la familia	INMUJERES - Instituto Nacional de las Mujeres
Uruguay Sistema Nacional de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia (SIPIAV) (2007-Indefinido)	Se conforma un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia.	Niños, niñas y adolescentes	Comité de Coordinación Interinstitucional, Nacional, coordinado por

¹² En el caso de Uruguay, dos políticas de lucha contra la violencia en el ámbito familiar se superponen y se complementan: la primera es un plan que cubrió el periodo 2004-2010 y que se enfoca más en la violencia ejercida entre adultos. La segunda empezó unos años después y consiste en desarrollar mecanismos institucionales sistémicos, como parte de una estrategia de largo plazo. Este sistema de protección se centra en particular en la atención de niños y adolescentes.

Sobre el abordaje conceptual de la violencia intrafamiliar y el alcance de las políticas

El propósito de este apartado es realizar una aproximación al modo en que las distintas políticas seleccionadas definen el problema sobre el cual intervienen, los objetivos que se proponen alcanzar y la población a la cual están destinadas. ¿Cómo se define la violencia intrafamiliar en las políticas seleccionadas? ¿Por qué entienden que existe la violencia en el ámbito familiar?

Un primer acercamiento a las políticas seleccionadas revela un consenso generalizado en el modo de abordar conceptualmente la violencia intrafamiliar, en particular su anclaje en las desigualdades de poder entre géneros y la ausencia de la mirada pública al interior de las familias.

Chile Acoge concibe a la violencia como *“una práctica orientada, elaborada, aprendida y legitimada de quienes se sienten con más poder que otros/as, con más derechos que otros/as de controlar e intimidar. Ese sentimiento de poder se construye y se enmarca en sistemas de valores, leyes, símbolos y representaciones dentro de una estructura social”*. En la misma línea, el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica de **Uruguay** menciona que *“la producción de los hechos de violencia en el ámbito familiar, provoca que sea una realidad invisible y naturalizada; estos aspectos se ven reforzados por los sistemas de creencias que legitiman las relaciones abusivas dentro y fuera del hogar, transmitidas y reproducidas por el sistema social.”*

En virtud de esta conceptualización de la violencia, **Chile** Acoge refiere a que la violencia intrafamiliar es *“toda relación de abuso permanente que se da entre los miembros de una familia, constituida por acciones u omisiones que causan daño físico, psicológico o sexual (...) En un sentido amplio, se puede decir que cualquier miembro de la familia, independientemente de su sexo o edad, puede ser agente o víctima de la relación abusiva. Sin embargo, las estadísticas a nivel internacional y nacional muestran que las mujeres, las niñas y los niños, así como los y las adultos mayores, son las víctimas más comunes de ésta”*.

Por su parte destaca la creciente visibilización social de la violencia intrafamiliar al señalar que esta *“es un fenómeno histórico, que hoy se ha hecho más visible. Constituye un problema estructural donde la división de poderes entre hombres y mujeres, entre adultos y niños/as es discriminatoria, arbitraria e injusta. La asignación de roles y estereotipos es una de las principales causas de la violencia intrafamiliar. Durante los últimos decenios la violencia en el ámbito de la familia, ha dejado de ser considerada un ‘asunto privado’ y ha cobrado relevancia como un*

problema social, como un asunto de derechos humanos, frente al cual los Estados han asumido responsabilidades y obligaciones”.

La irrupción de la violencia familiar en el debate público va de la mano de su instauración como asunto de derechos humanos. Al respecto, en el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica de **Uruguay** se señala que *“la violencia doméstica en cualquiera de sus formas y tanto en el ámbito público como privado, constituye una violación de los derechos humanos”.* En virtud de su carácter público, el Programa Las Víctimas contra las Violencias de **Argentina** señala que *“toda víctima tiene derecho a reclamarle protección al Estado así como la sanción de quien la haya agredido (...) las víctimas en posición activa mediante el progresivo empoderamiento de sus decisiones reclamando al Estado por sus derechos, sostenidas por el acompañamiento de Equipos profesionales que actúan en terreno”.*

El Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres de **Ecuador** sintetiza cabalmente la relación que existe entre los vínculos de subordinación de las mujeres a los varones y la violación de los derechos de otros grupos sociales vulnerables *“la violencia analizada a través del género permite una mejor comprensión de la violencia ejercida en condiciones de mayor vulnerabilidad como la edad, o la etnia, sus consecuencias y efectos diferenciados, permitiendo un abordaje integral y no discriminante en el entendido de que es una compleja vulneración de derechos (...) La violencia de género es estructural puesto que se origina en los roles de género, esto es, en el proceso de construcción social y cultural de lo que es ‘lo masculino’ y ‘lo femenino’, construcción que cruza otras construcciones sociales como ‘el deber ser de adulto/a’ y ‘el deber ser de niño/a’, lo que ha producido y reproducido relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que se reflejan en la vida pública y privada, y durante todo su ciclo de vida (...) Estos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra las mujeres niños, niñas y adolescentes como una forma de protección (...) o dominación (el ejercicio de la violencia intrafamiliar como forma de “corregir” a las mujeres, niñas, niños y adolescentes). La cultura da formas particulares a la violencia basada en género dependiendo del contexto histórico y geográfico concreto”.*

En relación con los objetivos, la población destinataria de estas políticas y el lugar de los niños dentro de ellas, en **Guatemala** el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las mujeres (PLANOVI) señala que está orientado a erradicar *“la violencia que golpea a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado y la violencia que se da en el seno familiar”.* Si bien los niños no son mencionados en su objetivo general se hace referencia a ellos en los objetivos específicos asociados a las líneas de acción al señalar que el programa

cuenta con “*albergues temporales para proteger a mujeres sobrevivientes de violencia, sus hijas e hijos*”.

En **Argentina**, el programa Víctimas contra la violencia se propone la “*atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar y sexual*”. Los niños aparecen mencionados en las brigadas con las que cuenta el programa para actuar en forma directa en aquellos casos en que sea necesario.

En **Chile** el Programa Chile Acoge entiende que “*la violencia intrafamiliar (...) es un fenómeno de ocurrencia mundial en el que las mujeres, niñas, niños y adultos/as mayores, son los grupos más vulnerables. En el caso de los niños/as la vulnerabilidad se presenta en su condición de víctimas directas e indirectas o testigos colaterales. En todas las hipótesis señaladas los menores son objeto del daño causado por la violencia intrafamiliar*”.

El decreto que crea el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres de **Ecuador** considera que “*se establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la integridad personal, prohibir todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, debiendo adoptarse las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra los niños, niñas, adolescentes, y mujeres adultas*”.

Por su parte, el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica de **Uruguay** apunta en su objetivo general a incidir en los soportes de la violencia doméstica en tanto destaca que el propósito de la intervención es “*promover la transformación de los sistemas ideológicos y pautas culturales asignados socialmente como modelos y roles a hombres, mujeres, niños, adultos y adultos mayores*”.

En síntesis, de la primera aproximación a las **intervenciones orientadas a la prevención, protección y asistencia de las víctimas de violencia intrafamiliar y doméstica se destaca que la violencia de género ocupa un lugar central, incluso se la establece como una de las causas de la violencia ejercida contra los niños**. La violencia de los varones adultos ejercida sobre las mujeres adultas constituye una referencia obligada de las políticas, y a los niños (e incluso ancianos) se los sitúa como víctimas de un entorno violento en el que los vínculos de subordinación de las mujeres a los varones está presente.

La impronta del género en el abordaje de la violencia intrafamiliar o doméstica se refuerza al observar que en prácticamente todos los casos los organismos encargados de llevar adelante estas políticas tienen a las mujeres y las problemáticas derivadas de su subordinación a los varones, como referencia directa. En efecto, en Chile el Programa Chile Acoge es llevado adelante por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), en Guatemala el PLANOSVI es liderado por la Coordinadora Nacional

para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI) mientras que en Uruguay la Lucha contra la Violencia Doméstica está llevada adelante por INMUJER¹³ y en paralelo, el SIPIAV, el Sistema de Protección contra la Violencia un programa contra la violencia ejercida contra los niños en las familias, especialmente pensado para la infancia y dirigido por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU).

En términos generales se observa que otras formas de violencia, como la que ejercen las mujeres contra los varones, o la que ejercen las madres sobre sus hijos, son menos visibles y como ya fue mencionado en algunos casos se las concibe como una derivación de la subordinación y/o violencia entre géneros. Al respecto la política uruguaya menciona que *“vemos que se dan hechos violentos frente a hijos y ancianos por parte de mujeres, que en muchos casos son vulnerables ante el hombre, pero tienen poder en el hogar y se transmite la violencia de la que es objeto frente a otro más débil”*.

El trabajo con los agresores o autores de la violencia es considerado en las políticas de Guatemala y Uruguay. En el caso del Plan Guatemalteco se prevé la creación de *“programas de atención y rehabilitación para agresores”*. En Uruguay, la evaluación del plan menciona la existencia de líneas experimentales para atender a personas violentas, precisando que *“es unánime la opinión sobre la carencia de servicios de este tipo”*¹⁴ (AIRE UY, 2012: 83)

Sobre las líneas de acción de las políticas

La Observación General N° 13 del Comité Internacional de los Derechos del Niño señala que una **política integral de lucha contra la violencia intrafamiliar** debe contemplar un conjunto de acciones a través de las cuales abarcar la **prevención, intervención, la protección y atención integral y el fortalecimiento institucional** para luchar contra las violencias.

Las **acciones para la prevención** activa de todas las formas de violencia tienen como objetivo **sensibilizar a la población sobre sus consecuencias** y de este

¹³ La Ley 17.514 (2002) de Violencia Doméstica crea el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, integrado por los Ministerios de Salud pública, del Interior y de Desarrollo Social, Congreso de Intendentes, Poder Judicial y representantes de la Sociedad Civil, encargado de diseñar y organizar los planes de lucha contra la violencia doméstica. Este órgano es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres, institución que ha sido responsable del diseño del Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (Aire.uy, asociación interdisciplinaria (2012), p15.

¹⁴ El texto completo se encuentra disponible en http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/evaluacion_pnlcvd_-_informe_final.pdf

modo provocar un cambio sustantivo en los patrones socio-culturales que las legitiman y reproducen. En virtud de este objetivo **las actividades de prevención tienen que estar dirigidas a todos los públicos**: a la sociedad en general, con el fin de combatir la tolerancia y aceptación de la violencia, a la difusión de información sobre las consecuencias de los malos tratos, a la sensibilización sobre la multiplicidad de tipos de violencia, desde el más visible - la violencia física y sexual- al más difícil de evidenciar -violencia psicológica-, y a dar a conocer los recursos y servicios puestos a disposición en caso de violencia, tales como las líneas telefónicas de emergencia, los centros de acogida, etc.

Asimismo, **las acciones de prevención deben contemplar a la totalidad de los miembros de la familia**, en sus entornos habituales – en el caso de los niños, la escuela y los centros de salud; el ámbito laboral en el caso de los adultos-. Es también deseable el ofrecimiento de servicios de apoyo a la crianza de los niños para las comunidades, como talleres, visitas a domicilio, programas de apoyo. Estas actividades se completan con acciones de capacitación a los profesionales orientadas a la captación temprana de situaciones de violencia.

Por su parte, **el abordaje de la violencia intrafamiliar requiere que el Estado desarrolle la capacidad de intervenir directamente en los casos en que los derechos de los niños hayan sido vulnerados**. ¿Cuáles son los recursos, los servicios disponibles y accesibles para acoger a las víctimas y ofrecerles una atención y protección integral, investigar el caso, facilitar la intervención de la justicia cuando sea necesario? ¿Cuáles son los servicios de emergencia en caso de violencia?

Por último, el Comité menciona explícitamente la necesidad de fortalecer la institucionalidad a través de la **formación inicial y capacitación continua de los profesionales vinculados con las políticas de lucha contra la violencia intrafamiliar**, desde los entes rectores (ministerios, institutos de la mujer, y otros) hasta los equipos que trabajan en contacto directo con las víctimas (en los centros de atención, en las brigadas de intervención, y otros). Al fortalecimiento institucional se lo relaciona también con la **producción de conocimiento**, a fin de sistematizar buenas prácticas y adaptar los medios de intervención a las necesidades específicas de las comunidades.

La revisión de las políticas seleccionadas indica que estos ejes por lo general están presentes en todas, aunque con énfasis diferente.

En la política **chilena** cuando el foco está puesto en la atención de las víctimas de violencia de género, se prevén talleres de participación y empoderamiento. Por otro lado se prevé la realización de “*talleres de habilidades parentales*” a fin de prevenir la violencia que las madres víctimas de violencia doméstica podrían replicar con sus

hijos; o directamente, mediante la introducción de programas escolares de sensibilización y prevención sobre distintos tipos de violencia, y sobre violencia sexual en particular. A la vez, el programa chileno organiza su actividad en torno a las Oficinas de Protección de Derechos que conforman una red importante en el país para la atención a víctimas de violencias. Estos servicios compuestos por equipos pluridisciplinarios reciben las denuncias, investigan el caso, toman las medidas de protección necesarias para las víctimas, presentan el caso en la justicia y se ocupan de su seguimiento. Se hace especial hincapié en la “intervención reparatoria” para niños víctimas de maltrato y abuso sexual infantil. Por último, el programa contempla un ciclo de formación y capacitación permanente.

En el caso de **Guatemala**, se realizan campañas de prevención, difusión y sensibilización de la comunidad a la problemática de la violencia intrafamiliar. El Plan está orientado a recopilar experiencias nacionales, armonizar normas y procedimientos. Asimismo, prevé la validación de un modelo de intervención y seguimiento de casos, y un plan de capacitaciones y formación continua de funcionarios, educadores, operadores de justicia, etc. desde un enfoque de protección integral de derechos. No obstante, su puesta en práctica es aún incipiente. En sus últimas observaciones el Comité de los derechos del niño insistió en la necesidad de priorizar la dimensión preventiva en las políticas abordando las causas subyacentes de la violencia y asignando recursos suficientes para prevenir la violencia antes de que aparezca (CRC Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Guatemala, 2010: 10)¹⁵.

El plan **ecuatoriano** hace hincapié en la intervención y fortalecimiento institucional con la creación o reforzamiento de centros de acogida y protección (creación de centros de protección de derechos, fortalecimiento de centros de atención y casas de acogida, etc.) y la capacitación de la comunidad educativa, los profesionales de los centros de protección, los operadores y administradores de justicia, la policía nacional, entre otros (CRC Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Guatemala, 2010).¹⁶

El programa **argentino** se enfoca fuertemente en la intervención y protección de las víctimas. El propósito central del programa es atender, acompañar y asistir a las víctimas de violencia familiar y sexual. El programa cuenta con tres equipos móviles e

¹⁵ En su Informe de devolución al Informe de Guatemala el Comité señala que es necesario “capacitar mejor a todos los que trabajan con y para los niños, invirtiendo en programas de educación y capacitación sistemática”

¹⁶ En su informe de devolución al Informe de Ecuador el Comité señala que “el Estado parte también debería llevar a cabo campañas de sensibilización pública y suministrar sobre la orientación y asesoramiento de los padres, con miras, entre otras cosas los malos tratos y el descuido de niños”. Respecto del fortalecimiento institucional, el Comité llama también la atención sobre la necesidad de capacitar a los actores como maestros, trabajadores de la salud, trabajadores sociales, agentes de las fuerzas públicas, etc.

interdisciplinarios (correspondiente a tres líneas telefónicas gratis) que actúan en el momento de la urgencia y emergencia, las 24hs y todo el año: un equipo se especializa en víctimas de violencia intrafamiliar; el segundo -Brigada niñ@s- atiende a las víctimas de explotación sexual y/o comercial de niños niñas y adolescentes; la tercera brigada se dedica a intervenciones de urgencias con víctimas de delitos sexuales. En sus últimas observaciones realizadas al Estado argentino, el Comité Internacional de los Derechos del Niño promueve el fortalecimiento de las acciones orientadas a la prevención y capacitación, y en la ampliación de su cobertura geográfica (CRC Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Guatemala, 2010)¹⁷.

En el caso de **Uruguay**, ambas políticas promueven un enfoque de atención integral: en el plan de lucha contra la violencia doméstica la atención integral de las víctimas de violencias se realiza a través de un abordaje interdisciplinario basado en el trabajo de técnicos de distintos ámbitos. Se brinda espacios accesibles de atención especializada con el propósito de promover el empoderamiento de las víctimas de violencias y brindar acompañamiento en los procesos judiciales. Los documentos disponibles indican que en el año 2010 el programa contaba con trece servicios de atención a las mujeres en situación de violencia doméstica, y 5 albergues para la atención a niños y mujeres con hijos a cargo (AIRE UR, 2012: 100).

El SIPIAV de **Uruguay** desarrolla acciones de intervención directa cuando se detecta un caso de violencia. Después de una fase de detección llevada a cabo por distintas organizaciones a nivel territorial, se deriva a la dependencia del Instituto del Niño y del Adolescente (INAU) más cercana para que luego se pueda derivar a una organización de la sociedad civil encargada de desarrollar una estrategia de intervención específica. El SIPAV se refuerza con una estrategia de formación y sensibilización que consiste en capacitaciones dirigidas a operadores institucionales, llevadas a cabo por varios organismos. Un ejemplo concreto es la realización, por parte de la dirección INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social, de sesiones de sensibilización y capacitación a docentes de educación primaria, secundaria y técnica a partir de la elaboración de un protocolo centrado en la presentación de la problemática del maltrato infantil y abuso sexual, la detección y derivación de los casos. Las acciones de sensibilización ha sido también un eje de trabajo clave del plan de lucha contra la violencia doméstica, a través de campañas de difusión masiva y promoción de los derechos de mujeres y niños.

Asimismo, cabe señalar que el Instituto Nacional del Niño y del Adolescente (INAU) (que forma parte de las dos políticas uruguayas consideradas en este documento) cuenta con un protocolo de intervención para la difusión de la Convención sobre

¹⁷En su informe de devolución al Informe de Argentina el Comité menciona la necesidad de enfatizar en la prevención tanto como en la capacitación de los actores involucrados con el programa.

Derechos del Niño, el Código de la Niñez y Adolescencia y el desarrollo de estrategias de sensibilización sobre violencia intrafamiliar y comunitaria (AIRE UY, 2012: 88).

Sobre el funcionamiento de las políticas

El propósito de este apartado es realizar una aproximación a los aspectos que hacen al funcionamiento de las políticas seleccionadas. ¿Cuáles son los actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas? ¿Cuál es la institucionalidad en la que se sostienen? ¿Cómo está contemplada la articulación de las acciones desarrolladas por diferentes áreas ministeriales? ¿Cuál es el plazo de ejecución previsto? ¿Cuáles son sus fuentes de financiamiento? ¿Cuáles son sus sistemas de monitoreo y evaluación?

Tal como fue mencionado en numerosas oportunidades a lo largo de este documento, uno de los puntos clave sobre el cual deben **intervenir las acciones orientadas a la prevención y atención de las víctimas de la violencia en el interior de las familias es remoción de las representaciones que la conciben como un espacio exclusivamente privado, ajeno a la mirada y debate público.**

Desde esta perspectiva, el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como una violación de los derechos humanos, y los numerosos instrumentos internacionales y la progresiva sanción de leyes, diseño e implementación de políticas para la prevención de la violencia al interior de las familias constituyen un importante avance para **la visibilización de que la defensa y protección de los derechos de los niños requieren necesariamente hacer foco en las dinámicas familiares.**

Frente a este contexto, existe un consenso generalizado en torno a que la lucha contra la violencia intrafamiliar requiere la **participación activa de diversos actores sociales.** En virtud de ello resulta relevante indagar sobre la **participación de la sociedad civil** en el diseño e implementación de los programas orientados a la prevención y atención de la violencia contra los niños en el ámbito de la familia.

En **Ecuador**, algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil fueron consultados antes de la redacción del plan. Se realizó una concertación preliminar que dio lugar a un acuerdo entre el Presidente Correa y organizaciones de mujeres y feministas. Las conclusiones de la evaluación del cumplimiento del Estado en los compromisos realizados en torno a la prevención y atención de las víctimas de violencia intrafamiliar, realizada con el apoyo de UNIFEM-Región Andina, Consejo Nacional de Mujeres - CONAMU, CEPAM-Guayaquil, Corporación Mujer a Mujer

Cuenca y otras ONGs, fueron la base de discusión para la construcción de las líneas estratégicas del Plan¹⁸.

La participación de la sociedad civil en el programa **argentino** está más desdibujada. Se observa la reciente orientación del programa hacia organizaciones y comunidades en materia de prevención, mediante jornadas, talleres y conferencias.

En **Guatemala**, la CONAPREVI es el resultado de la demanda de movimiento de mujeres y feministas, en el marco de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém Do Pará”. Cabe destacar que las organizaciones de la sociedad civil están muy presentes en la etapa de concreción del plan. En particular en el desarrollo de contenidos educativos, sensibilización y la sistematización de experiencias de atención integral. Las organizaciones se encargan de la coordinación de las redes de apoyo para albergar a víctimas de violencia intrafamiliar y se encuentran involucradas en el funcionamiento de los albergues temporales. También desempeñan un papel clave en la definición y aplicación del modelo de protección integral que representa unos de los principales objetivos del plan¹⁹

En **Uruguay**, se destaca la colaboración entre la Administración Nacional de Educación Pública y UNICEF en la elaboración de una herramienta conceptual y operativa llamada “mapa de ruta” sobre el tema de maltrato y abuso sexual de niños y adolescentes. Su objetivo central es proteger a los niños en situación de mayor vulnerabilidad, identificando los casos de violencia, investigando el caso y derivándolo ante el servicio adecuado y realizando el seguimiento (AIRE UR, 2012: 87). El modelo de atención del SIPIAV se base en el trabajo directo con organizaciones de la sociedad civil. Cuando se detecta un caso de violencia intrafamiliar, es evaluado por el INAU y derivado a la organización de la sociedad civil pertinente²⁰.

En relación con la articulación de acciones entre distintas áreas del estado se observa que, en términos generales **el principio de intersectorialidad está presente en todas las políticas seleccionadas.**

Al respecto, el programa **chileno** señala que *“el abordaje de la violencia intrafamiliar debe contar con una respuesta articulada por parte de los sectores claves, como una forma de entregar una respuesta integral y evitar la victimización secundaria de las personas involucradas”*. Tanto las actividades de prevención como de intervención necesitan ser abordadas desde una perspectiva multisectorial, con el

¹⁸Más información sobre la participación de las OSC en el Plan puede consultarse en

http://www.americalatina.genera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=199&exp_id=802&ml=1&mlt=system&tmpl=component

¹⁹ Véase las instancias responsables en la descripción del plan PLANNOVI por matriz, especialmente p24-25).

²⁰ Véase el protocolo SIPAV disponible en: <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,74,O,S,O>.

objetivo de construir un sistema de protección de las personas víctimas de violencias. La complejidad de las situaciones promueve la intervención de distintos sectores complementarios para implementar acciones eficientes.

Las políticas involucran a actores de diferentes áreas (distintos ministerios, institutos de las mujeres, institutos sobre infancia con equipos pluridisciplinarios). En la mayoría de los casos, una instancia principal es rector en el diseño e implementación de la política. Tal como ya fue mencionado, se trata por lo general de un instituto de las mujeres. Este ente rector se encarga de coordinar las acciones con las demás instituciones relacionadas.

En el caso de **Uruguay**, ambas políticas implican la participación de varias instituciones. La institución responsable de llevar adelante el plan de lucha contra la Violencia Doméstica es el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer el cual encabeza la conformación del consejo nacional consultivo de lucha contra la violencia doméstica. Sin embargo, en la evaluación del plan se menciona que participan de su ejecución otras instituciones clave. A la par de INMUJER, encargada de la atención de las mujeres víctimas de la violencia en el interior de las familias, participa la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) cuya misión se concentra en la prevención de la violencia a través de estrategias pedagógicas llevadas a cabo en los establecimientos educacionales. El Instituto del Niño y del Adolescente (INAU) que se encarga de la prevención de los malos tratos hacia los niños y de la atención integral a esta población en caso de violación de sus derechos, el Ministerio del Interior, el cual cuenta con guías anuales de procedimientos policiales sobre violencia doméstica y de género, con especial atención hacia los menores de edad y los adultos mayores, el Ministerio de salud pública que interviene particular en materia de violencia hacia las mujeres y de prevención y atención de situaciones de maltrato y abuso infantil son partes de la lucha contra la violencia doméstica.

En paralelo de la aplicación del plan, son estas mismas instituciones que se comprometieron a conformar el “Sistema Integral de Protección a niños niñas y adolescentes contra la violencia”, desarrollando mecanismos de cooperación entre los organismos. El sistema está integrado por el INAU quien se desempeña como el organismo rector, la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) del Ministerio de Desarrollo Social, ANEP, y los Ministerios del Interior y de Salud Pública. Desde su creación, el SIPIAV cuenta con un Comité de Coordinación Interinstitucional, dirigido por el INAU. El Comité sesiona mensualmente con representantes de las instituciones recién mencionadas. El comité realiza un seguimiento intersectorial y procura el intercambio y la discusión conceptual

relacionada con el tema²¹. El objetivo es replicar esta coordinación intersectorial en los territorios, formalizándola en un Comité de recepción local²²

En **Chile** el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) encabeza el Plan contra la violencia intrafamiliar, estrechamente vinculado con el Servicio Nacional de Menores (SENAME). El plan propone una gestión de los casos en subcomisiones encabezadas o por el SERNAM o por el SENAME según quienes sean las víctimas de las violencias (las mujeres, o las mujeres y sus hijos). Están asociados también el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), en particular para el diseño e implementación de acciones de prevención en las escuelas y jardines de capacitación de los educadores. El plan destaca el desarrollo de mecanismos intersectoriales en los últimos años, a través de la constitución de una Red de Asistencia a Víctimas (RAV). Además, se ha desarrollado relaciones bilaterales entre el SERNAM y otras instituciones: existen mesas de trabajo constituidas por el SERNAM y los tribunales de familia; reuniones periódicas con el Ministerio Público; también se informa que el Chile Acoge trabaja conjuntamente con institutos de derechos humanos. Como meta, el plan prevé el reforzamiento de las relaciones con los Ministerios de Salud y del Trabajo.

En **Guatemala** la Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres (CONAPREVI) fue creada en el año 2000. Esta conformada por la Secretaria Presidencial de la Mujer, la Fiscalía General de la República, el Presidente del Organismo Judicial, el Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Estadística, y, un Representante del Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI). Asimismo, se suman tres representantes de la Red de la No Violencia contra la mujer como representación del sector privado²³. En el 2008 con la emisión de la Ley contra el Femicidio, la CONAPREVI reforzó su mandato y dentro de sus nuevas atribuciones se destaca el rol de Coordinación Interinstitucional. El plan crea mecanismos de comunicaciones internos y externos con organismos privados y públicos vinculados con la prevención y atención de las víctimas de violencia intrafamiliar. Por otra parte, el plan promueve la creación de un sistema interinstitucional de registro de denuncias y atención a las víctimas.

La coordinación del programa **ecuatoriano** está a cargo de una Secretaría Técnica conformada por los representantes de un conjunto de instituciones: el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Inclusión Económica y Social –

²¹ Más información puede consultarse en <http://www.auci.gub.uy/pdfs/presentacionsipiav.pdf> p3

²² Véase el “Modelo de atención integral. Violencia hacia niños, niñas y adolescentes” SIPIAV, p12

²³ Más información puede consultarse en http://www.tierra-viva.org/docs/notimujer/INFORME_FINAL_GGM_REDNOVI_JULIO.pdf

INFA, el Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU, el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia – CNNA, el Ministerio Fiscal y Consejo de la Judicatura.

En **Argentina**, la política de lucha contra la violencia intrafamiliar está encabezada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, las intervenciones involucran el trabajo del Ministerio de Salud, Seguridad, Trabajo y el Ministerio de Justicia. El programa se lleva adelante en conjunto con la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia, las Defensorías, fiscalías, juzgados.

Por último, cabe señalar el **rol destacado que ocupa la escuela en la prevención y detección temprana de situaciones de violencia intrafamiliar**. Dado que este es un lugar de socialización fundamental para los niños, constituye un puente entre la familia y el Estado. Por esa razón es una institución privilegiada para la detección de malos tratos. Asimismo, desempeña un papel clave en la prevención, seguimiento y apoyo a los niños y a su familia, y en el desarrollo de acciones educativas y pedagógicas.

En **Guatemala**, las campañas de prevención de la violencia intrafamiliar orientados a estudiantes del nivel primario y medio constituyen un ejemplo de este tipo de iniciativas. En **Chile**, desde la primera infancia hasta la adolescencia temprana, se desarrollan capacitaciones a la comunidad educativa sobre buen trato y género. La SERNAM y el MINEDUC realizan capacitaciones de sensibilización sobre la violencia intrafamiliar con el propósito de facilitar los procesos de derivación oportuna en casos de violencia contra los niños. Asimismo, se realizan programas en los establecimientos escolares destinados a adolescentes y jóvenes para la prevención de la violencia en el noviazgo.

En relación con la **territorialización de las políticas**, esto es, el modo en que las intervenciones se adaptan a las particularidades de los contextos locales se observa que **por lo general las políticas seleccionadas prevén la descentralización y desarrollo de servicios locales para facilitar su acceso a la población**.

En **Chile, Ecuador, Guatemala, Uruguay** las intervenciones cuentan con una red de defensorías y centros de atención local. El plan **chileno** cuenta con las Oficinas de Protección de Derechos, mientras que en **Ecuador**, el plan se apoya en centros de atención, casas de acogida, y centros de protección de derechos que funcionan a nivel local en seis provincias²⁴. En el caso de **Uruguay**, la implementación del plan de lucha contra la violencia doméstica está basado en el trabajo articulado de distintas instituciones departamentales, a través, por ejemplo, la instalación de comisiones departamentales o regionales multisectoriales (educación, salud, policías, justicia, etc.). En la misma línea el SIPIAV le otorga un lugar destacado a la generación de

²⁴Para más información sobre el funcionamiento de la política ecuatoriana, se sugiere consultar http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=199&exp_id=802&ml=1&mlt=system&tmpl=component

acuerdos locales para la atención de los niños víctimas y sus familias. Este aspecto se ve reflejado en la conformación de un comité de recepción local que además de recibir los casos de violencia, evalúa y elabora una estrategia de intervención con la familia. Conforman equipos de atención local interinstitucionales para las situaciones más graves, y se encarga también de realizar acciones de prevención a nivel local. Estos Comités se coordinan con las comisiones departamentales de violencia doméstica y las mesas interinstitucionales que convoca el Ministerio de Desarrollo Social²⁵.

En **Argentina**, tal como fue señalado anteriormente las brigadas locales de intervención solo funcionan en la Ciudad de Buenos Aires, Misiones y Chaco.

El **plazo de ejecución de las políticas** constituye una aproximación a su estabilidad. Una política prevista a largo plazo ofrece la posibilidad de conformar las redes y mecanismos interinstitucionales necesarios para su implementación y sustentabilidad, a consolidar el entramado institucional, a realizar seguimiento y evaluaciones regulares con el fin de ajustar y mejorar la intervención en función de la experiencia acumulada.

En relación con este punto el programa **chileno** está previsto como un plan anual de acción, con la posibilidad de ser revalidado. En efecto, la política vigente continúa el plan de trabajo desarrollado durante el período 2011-12. El programa **argentino** no tiene fecha prevista para su finalización. Se inició en el año 2006 y es de plazo indefinido. En el caso de **Ecuador, Guatemala y Uruguay** los planes de acción están previstos por un plazo superior a los 5 años.

La referencia a las **fuentes de financiamiento y a la asignación presupuestaria** ocupan un lugar marginal en los documentos de las políticas consultadas. El Comité Internacional de los Derechos del Niño en el debate general celebrado en el año 2007 “Recursos para los niños, Responsabilidades para el Estado” alentó a los estados a incrementar el nivel de inversión social, a protegerlo de cualquier perturbación interna o externa, a garantizar el aumento y sostenibilidad de las asignaciones destinadas a grupos desfavorecidos, a establecer partidas presupuestarias para las situaciones que puedan exigir medidas sociales afirmativas, entre ellas la violencia contra los niños, a asegurarse de que las autoridades locales rindan cuentas debidamente, de forma abierta y transparente para permitir la participación de las comunidades y los niños, así como la asignación armoniosa y el control de los recursos.

Por otra parte, en la Observación General N° 13 destaca que la **escases de recursos asignados a los programas de prevención y atención a las víctimas de violencia contra los niños constituye uno de los principales obstáculos**.

²⁵ Véase el “Modelo de atención integral. Violencia hacia niños, niñas y adolescentes” SIPIAV, p13

Advierte sobre la inestabilidad de los presupuestos y los problemas de coordinación entre el nivel central, regional y local y entre los distintos sectores involucrados en la distribución de recursos, particularmente entre el Estado y la sociedad civil.

En esta línea el plan **ecuatoriano** en el apartado “Principales problemas en la erradicación de la violencia” señala que *“el presupuesto asignado es insuficiente”*. A la vez subraya que la escasez de recursos limita la cobertura territorial de las Comisarias de la Mujer y la Familia. En el caso del plan de lucha contra la violencia doméstica de Uruguay, la evaluación consultada señala la dificultad para compilar información en tanto *“la mayoría de las Instituciones respondientes [a los evaluadores] no consignan presupuestos en sus actividades o lo hacen en forma muy parcial (...) debido a la gran carencia de sistematización de registros y la falta de autonomía presupuestaria de los sectores involucrados”* (AIRE UY, 2012: 17).

En relación con los mecanismos de monitoreo y evaluación el Plan **Chile** Acoge destaca que *“las estrategias comprendidas en este Plan Nacional deben contemplar la evaluación permanente, sistemática y planificada de las diversas intervenciones, a fin de orientar las decisiones según los resultados alcanzados. El seguimiento debe permitir la redefinición de actuaciones concretas, reforzar las que ofrecen buen resultado y elaboración de nuevas líneas de actuación prioritaria.”*

El programa **argentino** cuenta con un sistema de indicadores y seguimiento de las víctimas. El plan **uruguayo** es el único que cuenta con una evaluación externa, realizada después de su finalización. El SIPIAV se apoya en el INFAMILIA y el INAU para realizar el monitoreo y la evaluación del programa.

Consideraciones finales

La violencia ejercida en el ámbito de la familia es expresión de la ciudadanía disminuida en la que aún se encuentran ciertos grupos sociales. En particular las mujeres, los niños, niñas y ancianos. Desde tiempos remotos, la subordinación entre generaciones, tolerada y legitimada socialmente, habilitó a los adultos al uso de la violencia como recurso para educar a los niños. De este modo se los privó de su derecho a crecer en un entorno familiar fundado en vínculos de cuidado en donde la violencia sea inadmisibles en cualquiera de sus formas. **La violencia contra los niños y niñas refleja la persistencia de modelos de crianza que los niegan como sujetos de derecho.**

De la información analizada para la elaboración de este documento se desprende **importantes avances en la instauración de la violencia familiar y en la instauración de la violencia ejercida contra los niños como un problema de derechos humanos** y en virtud de ello en la necesidad de que el Estado se

involucre activamente en la remoción de los estereotipos que sostienen vínculos intergeneracionales de subordinación, y en la prevención y atención de los niños afectados por la violencia en el entorno familiar.

En la actualidad, **prácticamente todos los países de la región cuentan con legislación y políticas para abordar la problemática de la violencia familiar**. De la revisión y análisis de algunas de ellas se desprende que la visibilización de la violencia en el ámbito familiar es la resultante del esfuerzo sistemático y sostenido de los movimientos de mujeres por revertir la desigualdad basada en el género. Desde estos avances **es necesario profundizar en la visibilización de las particularidades de la violencia ejercida hacia los niños dentro de sus familias**.

Al respecto, Cecilia Anicama, Especialista de Programas de la Oficina de la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, señala que *“la prevención de la violencia contra los niños en la familia requiere una visión amplia de la cuestión de género. Para producir un cambio en los vínculos intrafamiliares es preciso trabajar con todos los miembros de la familia, no sólo con las madres. Es fundamental involucrar a los padres, a los hombres adultos y a los propios niños desde pequeños, favoreciendo una visión distinta respecto a los estereotipos de género que tienen un efecto negativo en la protección de sus derechos e inciden en la perpetuación de la violencia” (Diálogo del SIPI con Cecilia Anicama, 2014)*.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

ACHNU et al. (2011). Presentación del Seminario “La Convención sobre los Derechos del Niño, políticas sociales y enfoque de género” Realizado el jueves 18 de agosto en Sede CEPAL, Santiago, Chile. Organizado por: Asociación Chilena Pro Naciones Unidas – ACHNU; Fondo de Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF; Universidad de Chile disponible en <https://dl.dropboxusercontent.com/u/107590005/pdf/la-convencion-sobre-los-derechos-del-ninio-politicas-sociales-y-enfoque-de-genero.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (1999) Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for Action. Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=363160>

Birgin, H. (1999). “Violencia domestica: una cuestión de ciudadanía. La reforma legal” en Debate Feminista, Vol 19 (abril 1999) pp. 86 – 101 disponible en <http://www.jstor.org/stable/42624534>

Blanco, M. (2011). “El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Población*, Año 5, número 8, Enero-junio 2011, ISSN 2175-8581 disponible en: http://www.alapop.org/2009/Revista/Articulos/RELAP8_1Blanco.pdf

Buvinic, M. Morrison, A y Orlando, M. (2005) Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe ISSN 1405 – 7425 disponible en <http://www.iom.int/seguridad-fronteriza/lit/land/aproximacionesalaviolenciaencentroamerica1.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), Opinión Consultiva OC-17/2002 disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

OMS (2003) Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud ISBN 92 4 154561 5 disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1>

Save the Children (2003). Diagnóstico sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en 21 países de América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América del Sur, Lima, Perú disponible en <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%2011.pdf>

Secretaría Regional para América Latina del Estudio de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (2006) “La violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el Marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas 2006”, disponible en [http://www.unicef.org/republicadominicana/Estudio_violencia\(4\).pdf](http://www.unicef.org/republicadominicana/Estudio_violencia(4).pdf)

Secretaría General de las Naciones Unidas (cca.2006) “Hoja de datos. La violencia contra los niños, niñas y adolescentes en América Latina”, disponible en [http://www.unicef.org/lac/hoja1\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/hoja1(1).pdf)

SITEAL. (2009). Primera infancia en América latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado, informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>

SIPI (2014) Diálogo del SIPI con Cecilia Anicama: violencia contra los niños en el ámbito de la familia, la persistente visión de los niños como objeto de control, disponible en

http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dialogo_anicama_violencia_ninos_familia_v3.pdf

UNICEF et al. (2010) Estudio sobre el maltrato infantil en el ámbito familiar. Paraguay disponible en <http://www.sinviolencia.com.py/docs/informeviolenciapy.pdf>

United Nations Committee on the Rights of the Child (2007). Observación general N° 8: “El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas crueles o degradantes de castigo”

United Nations Committee on the Rights of the Child (2011). Observación General n°13 “Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”.

United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC). (2013). Observación General n°14 “Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”.

United Nations (1990), Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, disponible en http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_file_file/convencion_sobre_derechos_nino.pdf

Páginas web y documentos consultados para el análisis de las políticas públicas

Argentina

Programa Las Víctimas contra las Violencias

Blog del programa:

<http://lasvictimascontralasviolencias.blogspot.com.ar/p/gacetillas-de-prensa.html>

Entrevista a Eva Giberti, coordinadora del programa:

<http://espacioiniciativa.com.ar/?p=10317>

Chile

Programa Chile Acoge

Página web: <http://estudios.sernam.cl/?m=t&i=6>

Ecuador

Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres

Síntesis de la ONG América Latina genera sobre el Plan:

http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=199&exp_id=802&ml=1&mlt=system&tmpl=component

Guatemala

Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PLANOVI)

Informe de monitoreo del fortalecimiento de la CONAPREVI y aplicación de la ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer durante el 2012:

http://www.tierra-viva.org/docs/notimujer/INFORME_FINAL_GGM_REDNOVI_JULIO.pdf

Blog del CONAPREVI: <http://conaprevi.blogspot.com.ar/>

Uruguay

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica

Sistema Integral de Protección a Niños y Niñas y adolescentes contra la violencia

Evaluación del Plan:

http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/evaluacion_pnlcvd_-_informe_final.pdf

(SIPIAV) “Modelo de atención integral. Violencia hacia niños, niñas y adolescentes”

http://www.infoviolenciadomestica.org.uy/documentos/Protocolo_SIPIAV.pdf